



Bericht

des Revisionsamtes

über die Prüfung des Jahresabschlusses 2018

der Universitätsstadt Giessen

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AfA	Absetzung für Abnutzung (Abschreibung)
AHK	Anschaffungs- /Herstellungskosten
AiB	Anlagen im Bau
ARAP	Aktiver Rechnungsabgrenzungsposten
BGA	Betriebs- und Geschäftsausstattung
BRW	Bodenrichtwert
EB	Eröffnungsbilanz
EKVO	Eigenkontrollverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
i. d. R.	in der Regel
IDR	Institut der Rechnungsprüfer
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
KDZ	Kommunales Dienstleistungszentrum Wiesbaden
KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
KIV	Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen
KVKR	Kommunaler Verwaltungs-Kontenrahmen
NSK	NewSystemKommunal
RAP	Rechnungsabgrenzungsposten
SGB	Sozialgesetzbuch
SoPo	Sonderposten
VOB A/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teile A/B
VOL A/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teile A/B
VV	Verwaltungsvorschriften
z. B.	zum Beispiel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen.....	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil 1 Zusammenfassung und Abschlussvermerk.....	7
2 Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände	15
3 Finanzanlagen.....	18
4 Forderungen.....	19
5 Eigenkapital und Nettoposition	47
6 Sonderposten.....	49
7 Rückstellungen	51
8 Verbindlichkeiten.....	52
9 Haushaltsrechtliche Beurteilung des Jahresabschlusses.....	53
10 Abschlussvermerk	62
Teil 2 Prüfung des Jahresabschlusses 2018	71
Teilbereich A Prüfungsbericht.....	72
1 Prüfungsgrundlagen und Prüfungsauftrag	72
1.1 Ziele 73	
1.2 Vorgehen	76
1.3 Rechtliche Auflagen.....	81
1.4 Prüfungszeitraum	82
2 Vorbemerkung zur Prüfung der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung.....	84
3 Vermögensrechnung - Aktiva	86
3.1 Bilanzsumme.....	86
3.1.1 Anlagevermögen	86
3.1.2 Immaterielle Vermögensgegenstände.....	89
3.1.3 Sachanlagen	92
3.1.4 Finanzanlagen	107
3.2 Umlaufvermögen	112
3.2.1 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände.....	113
3.2.2 Flüssige Mittel	130
3.2.3 Vorräte einschließlich Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe	131
3.3 Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	132
4 Vermögensrechnung - Passiva	133
4.1 Bilanzsumme.....	133
4.1.1 Eigenkapital	133
4.2 Sonderposten.....	137
4.2.1 Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und -beiträge als Zuweisungen vom öffentlichen Bereich.....	140
4.2.2 Zuschüsse vom nicht-öffentlichen Bereich.....	142
4.2.3 Investitionsbeiträge	143
4.2.4 Sonderposten für den Gebührenaussgleich.....	144
4.2.5 Sonstige Sonderposten.....	144
4.3 Rückstellungen	145

4.3.1	Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	147
4.3.2	Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen.....	152
4.3.3	Sonstige Rückstellungen.....	153
4.4	Verbindlichkeiten	154
4.4.1	Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen	156
4.4.2	Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	158
4.4.3	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen und Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie Investitionsbeiträgen.....	159
4.4.4	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.....	160
4.4.5	Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	161
4.4.6	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und Sondervermögen.....	162
4.4.7	Sonstige Verbindlichkeiten	163
4.5	Passive Rechnungsabgrenzungsposten	164
5	Ergebnisrechnung	165
5.1	Privatrechtliche Leistungsentgelte	169
5.2	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	170
5.3	Kostensatzleistungen und -erstattungen	171
5.4	Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen.....	172
5.5	Steuern und steuerähnliche Erträge.....	173
5.6	Erträge aus Transferleistungen.....	180
5.7	Erträge aus Zuweisungen u. Zuschüssen für laufende Zwecke u. allgemeine Umlagen .	181
5.8	Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen	182
5.9	Sonstige ordentliche Erträge.....	183
5.10	Personalaufwendungen	184
5.11	Versorgungsaufwendungen	185
5.12	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.....	186
5.13	Abschreibungen.....	188
5.14	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen	189
5.15	Steueraufwendungen einschließlich Aufwendungen aus gesetzlichen Umlageverpflichtungen	190
5.16	Transferaufwendungen.....	191
5.17	Sonstige ordentliche Aufwendungen	192
5.18	Finanzerträge.....	193
5.19	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	194
5.20	Außerordentliche Erträge	195
5.21	Außerordentliche Aufwendungen	196
5.22	Zuführung zum Sonderposten Gebührenausschlag (Früher: Rücklage).....	197
5.23	Auflösung aus dem Sonderposten Gebührenausschlag (Früher: Rücklage).....	198
6	Finanzrechnung	199
6.1	Darstellung der Finanzrechnung.....	202
6.2	Kassenkredite.....	209
7	Haushaltsrechtliche Beurteilung des Jahresabschlusses	211

7.1	Fragenkatalog.....	212
7.1.1	Vollständigkeit der Dokumentation	212
7.1.2	Einhaltung der Rechenschaftsgrundsätze	213
7.1.3	Vollständigkeit des Ausweises	219
7.1.4	Einhaltung der Kapitalerhaltungsgrundsätze.....	221
7.1.5	Vollständigkeit der Unterlagen für die Bewertung der Bilanzpositionen	221
7.1.6	Software für Buchführungsprogramm	222
7.1.7	Berechtigungskonzept	223
7.1.8	Grundstruktur des Jahresabschlusses und der Bilanz.....	224
7.1.9	Kontrollumfeld für den Jahresabschluss und die Bilanz.....	225
7.1.10	Zuweisungen.....	227
7.1.11	Wertsicherungsklauseln.....	227
7.1.12	Geschäftsvorfälle	228
7.2	Einhaltung des Haushaltsplanes - § 128 Abs. 1 Nr. 1 HGO.....	229
7.3	Rechnungskontrolle - § 128 Abs. 1 Nr. 2 HGO	230
7.4	Rechtmäßigkeitsprüfung - § 128 Abs. 1 Nr. 3 HGO	231
7.4.1	Kontenpflege und Belegwesen.....	232
7.4.2	Verspätete Erstellung des Jahresabschlusses.....	236
7.5	Prüfung der Anlagen zur Jahresrechnung - § 128 Abs. 1 Nr. 4 HGO.....	237
7.6	Prüfung der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage - § 128 Abs. 1 Nr. 5 HGO	238
7.7	Prüfung der zu erstellenden Berichte über die Lage der Gemeinde - § 128 Abs. 1 Nr. 6 HGO	241
7.8	Prüfungen im Rahmen der Aufgabenzuständigkeit - § 131 HGO.....	242
7.8.1	Prüfung der Kassenvorgänge und Belege - § 131 Abs. 1 Nr. 2 HGO sowie die Überwachung der Kassen und Kassenprüfungen - § 131 Abs. 1 Nr. 3 HGO.....	242
7.8.2	Prüfung bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen; hier: Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung - § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO.....	243
7.8.3	Prüfung zur Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit - § 131 Abs. 1 Nr. 5 HGO	243
7.8.4	Prüfung der Vorräte und Vermögensgegenstände - § 131 Abs. 2 Nr. 1 HGO .	244
7.8.5	Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kassen - § 131 Abs. 2 Nr. 2 HGO	244
7.8.6	Prüfung von Auftragsvergaben und Bautechnische Prüfungen - § 131 Abs. 2 Nr. 3 HGO	244
7.8.7	Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit - § 131 Abs. 2 Nr. 4 HGO	247
7.8.8	Prüfung der Betätigung - § 131 Abs. 2 Nr. 6 HGO	248
7.9	Verwendungsnachweise.....	249
7.9.1	Verwendungsnachweise der Geschäftsausgaben der Fraktionen, sonstige Verwendungsnachweise.....	252
7.10	Korruptionsprävention	255
	Teilbereich B.....	258
	Anhang.....	259
	Abschlussvermerk.....	260



Revisionsamt

Teil 1 Zusammenfassung und Abschlussvermerk

1 Prüfungsgrundlagen und Prüfungsauftrag

(1) Die Universitätsstadt Giessen ist eine kreisangehörige Sonderstatusstadt mit den Stadtteilen Allendorf, Kleinlinden, Rödgen, Wieseck und Lützellinden. Der Verwaltungssitz mit Rathaus befindet sich in der Kernstadt in Giessen, Berliner Platz 1. Oberbürgermeisterin der Universitätsstadt Giessen war zum Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses Frau Dietlind Grabe-Bolz

Die Universitätsstadt Giessen hat mit Wirkung zum 01.01.2009 die Umstellung auf die Doppik als alleiniges Haushalts- und Rechnungssystem vollzogen. Die erforderliche Änderung der Hauptsatzung hat die Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

Wesentliche Grundlagen des ersten Jahresabschlusses und des Anhangs waren die Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO-Doppik) vom 2.4.2006, die Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik vom 14.5.2008, die Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie die vom Magistrat der Universitätsstadt Giessen beschlossenen Inventur- und Bewertungsrichtlinien.

Die für den Jahresabschluss 2018 geltenden Vorschriften der HGO wurden um entsprechende Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der hessischen Gemeindeordnung (HGO) - Sechster Teil vom 1.10.2013 - erweitert. Daneben wurden weitere maßgebliche Vorschriften mit Änderung der GemHVO vom 27.12.2011 neu formuliert. Entsprechende Hinweise zur GemHVO wurden am 22.01.2013 erlassen. Sie sind relevante Rechtsgrundlagen, die als Verwaltungsvorschriften (VV; als Hinweise bezeichnet) formuliert sind und damit für die Prüfung auch ohne explizite Nennung angewendet werden.

In diesem Schlussbericht wird in der Folge auf die Vorschriften der HGO und der GemHVO mit den genannten Hinweisen abgestellt.

Revisionsamt

Soweit die Vorschriften der HGO und der GemHVO sowie die Hinweise zu einem konkreten Sachverhalt keine Regelungen enthalten, können bei der Beurteilung von Zweifelsfragen die entsprechenden handels- und steuerrechtlichen Regelungen einbezogen werden.

(2) Prüfungsgegenstand ist der Jahresabschluss - bestehend aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie Anhang - unter Einbeziehung der Buchführung und des Rechenschaftsberichts sowie der Anlagen. Die Prüfung erfolgte durch das Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen als zuständiges Rechnungsprüfungsamt im Sinne des § 129 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) in Verbindung mit § 131 Abs. 1 HGO.

Die Jahresabschlussprüfung der Universitätsstadt Giessen umfasst neben der Prüfung der Buchführung, des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichts auch die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Verwaltungsführung. Die Jahresabschlussprüfung ist daher auch auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ausgerichtet.

(3) Prüfungsziel ist die Feststellung der einzelnen Bilanzposten auf ihren Bestandsnachweis, den richtigen Ausweis innerhalb der Bilanzgliederung sowie die korrekte Bewertung. Zudem sind die korrekte Rechnungslegung der einzelnen Posten in der Ergebnis- und Finanzrechnung ebenso festzustellen wie die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und die Einhaltung der GoB.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die richtigen und vollständigen Ausweis-, Angabe- und Berichtserstattungspflichten im Anhang und im Rechenschaftsbericht beachtet wurden.

Die Prüfungen zum vorgelegten Jahresabschluss 2018 waren unter Beachtung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes durchzuführen. Entsprechend wurden Wert- und Wesentlichkeitsgrenzen festgelegt und Stichproben erhoben.

(4) Unter Berücksichtigung der Erfahrung im städtischen Umfeld und der bisher gewonnenen Erkenntnisse aus vorangegangenen Prüfungen haben wir im Vorfeld der eigentlichen Prüfungshandlungen zum Jahresabschluss prüfungsbegleitende Voranalysen zu Aufgabenbereichen und Sachthemen durchgeführt und anlassbezogen zu Prüfungsfeststellungen gegenüber dem Magistrat und der Verwaltung Handlungsempfehlungen gegeben.

Diese Empfehlungen und weitere Hinweise stellten damit einen Ansatzpunkt zur Steuerung bestimmter Entwicklungen innerhalb der Organisation und zur Optimierung von Abläufen der Verwaltung dar.

Die durch das Revisionsamt aufgezeigten Sachverhalte sind in die Berichterstattung zum Schlussbericht 2018 eingeflossen, sofern diesen Empfehlungen und Hinweisen im Haushaltsvollzug nicht oder nur teilweise gefolgt wurden.

In Folge der von uns vorgenommenen Analysen zeigten sich Prüfungsgegenstände, die teilweise zu Prüfungsfeststellungen in diesem Schlussbericht 2018 führten.

(5) Im Ergebnis dieser aufgezeigten, ersten revisorischen Erhebungen zu eigentlichen Jahresabschlussprüfung 2018 sind vorrangig folgende Prüfbereiche festgelegt worden:

- Bilanzierung und Bewertung von Vermögenswerten und Schulden,
- periodengerechte Abgrenzung,
- besondere Bilanzierungs- und Bewertungsfragen,
- Veränderungen der Aktiv- und Passivseite, z.B. zum Anlagevermögen, Rechnungsabgrenzungsposten, Sonderposten und Verbindlichkeiten,
- Veränderung des Eigenkapitals/Nettoposition,
- stichprobenweise Einzelfallprüfungen der Ergebnisrechnung, der Vermögensrechnung, der Finanzrechnung sowie des Rechenschaftsberichtes und des Anhangs,
- Nachschau der Ergebnisse vorangegangener Prüfungen.

Die Beurteilung der Einhaltung beihilferechtlicher Vorgaben der Europäischen Union war nicht Gegenstand der Jahresabschlussprüfung. Ungeachtet dessen sind diese Vorgaben nicht nur im Verwaltungsablauf, sondern auch bei der Gewährung von Fördermitteln zu beachten.

Wir empfehlen wie in den Vorjahren, eine entsprechende Dokumentation der Maßnahmen mit den entsprechenden Risiken im Jahresabschluss/Rechenschafts- bzw. Lagebericht (s. hierzu auch Institut der Wirtschaftsprüfer - Prüfungsstandard IDW PS 700) aufzunehmen. Hierfür wird ergänzend auf die Anforderungen im Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen vom Juli 2015 sowie unsere Berichterstattung zur Prüfung der Jahresabschlüsse 2015 ff. verwiesen.

(6) Die Prüfungsplanung erfolgte risikoorientiert. Im Vorbericht zum Haushaltsplan und im Jahresabschluss wurden Risiken für die Universitätsstadt Giessen formuliert, die aussagegemäß im Rahmen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zu beachten sind.

Diese hat das Revisionsamt bereits stichprobenweise bei der unterjährig begleitenden Prüfung berücksichtigt, aber auch in die Prüfungshandlungen zum Jahresabschluss 2018 eingearbeitet.

Hierbei handelt es sich um folgende Risiken (Auszug):

- *Weitere Aufgabenverlagerung von Bund und Land Hessen an die Kommunen ohne vollständige Kostenübernahme*
- *Kostensteigerungen im Bereich der Teilhaushalte 05 Soziale Leistungen und 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe*
- *Steigerung der Aufwendungen aufgrund der allgemeinen Teuerungsrate (Inflation)*
- *Ausweitung der Investitionstätigkeit durch unvorhersehbaren Investitionsbedarf bzw. Kostensteigerungen bei der Investitionsausführung*
- *Anstieg der Nettozinsbelastung durch weitere Nettoneuverschuldung*
- *Veränderungen bei der Umsatzbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Änderungen bei § 2 UStG).*

(7) Bei der Überprüfung von Kostensteigerungen im Bereich der Teilhaushalte 05 - Soziale Leistungen und 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe war die Prüfung der rechtlichen Grundlagen, der Erstattungsleistungen von Zahlungsverpflichteten (Kostenträgern) und die Abrechnung mit externen Leistungserbringern auch bereits in den letzten Berichtsjahren Gegenstand von Prüfungen.

Aufgrund der besonderen Situation im Zusammenhang mit der Aufnahme von Menschen, und insbesondere minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge/Ausländer, wurden die Prüfungsergebnisse in verschiedenen separaten Berichten gegenüber der Verwaltung, dem Magistrat und mit der Berichterstattung zur Prüfung der letzten Jahresabschlüsse auch der Stadtverordnetenversammlung über die Umsetzung der Verfahren dokumentiert. Da sich diese Prüfungen auch im Jahr 2018 fortgesetzt haben, wird auf die Angaben im Schlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2017 sowie die Angaben zur Bilanzposition „Forderungen“ und die Einschränkungen im Abschlussvermerk des Schlussberichtes 2017 verwiesen.

Beim Personalaufwand wurden in Stichproben die rechtlichen Grundlagen sowie die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen überprüft. Ein Schwerpunkt war die Prüfung der Gewährung von Zulagen im tariflichen und beamtenrechtlichen Umfeld.

Im Rahmen der Prüfung wurden verschiedene Zulagen überprüft und Prüfungsfeststellungen getroffen. Mit dem Fachamt (Haupt- und Personalamt) wurden Gespräche über die Prüfungsfeststellungen geführt.

Wir kommen im Rahmen einer Nachschau bei der Prüfung des kommenden Jahresabschlusses 2019 hierauf zurück.

Die Ausweitung der Investitionstätigkeit und deren Ausführung wurden im Rahmen der unterjährigen, begleitenden Prüfungen, aber auch durch Einzelfallprüfungen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung nachvollzogen.

Zu den Risiken der Nettozinsbelastung und der Neuverschuldung der Universitätsstadt Giessen wurden Stichproben erhoben und in diesem Bericht Aussagen formuliert. Die Dokumentationen der Prüfungshandlungen sind im Revisionsamt abgelegt.

(8) Im Rahmen des Prüfungsauftrags wurde die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der sie ergänzenden Satzungs- und sonstigen städtischen Bestimmungen über die Haushaltsplanung, einzelne Posten der Vermögens- und Ergebnisrechnung, den Vollzug des Haushaltsplans, den Jahresabschluss und den Rechenschaftsbericht sowie die Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung geprüft. Dagegen war die Aufdeckung und Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten und strafrechtlicher Tatbestände, soweit sie nicht die Ordnungsmäßigkeit von Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht betreffen, nicht Gegenstand der Prüfung. Vorgänge von besonderer Bedeutung nach dem Schluss des geprüften Haushaltsjahres haben sich nach der Erklärung im Jahresabschluss nicht ergeben und sind dem Revisionsamt im Verlauf der Prüfung auch nicht bekannt geworden.

(9) Das Revisionsamt hat im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses darüber hinaus zu beurteilen, ob die Universitätsstadt Giessen über eine die stetige Aufgabenerfüllung gewährleistende finanzwirtschaftliche Grundlage verfügt und ob die finanzielle Leistungsfähigkeit dauerhaft erhalten werden kann.

Wie für zahlreiche andere hessische Kommunen ist damit für die Universitätsstadt Giessen die Frage zu beantworten, ob und in welcher Weise eine nachhaltige Finanzpolitik diese stetige Aufgabenerfüllung sicherstellen kann. Durch die entsprechend zu beachtenden Haushaltsgenehmigungen, die Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten und den Beitritt und die Fortschreibung zum KSH werden bei der Universitätsstadt Giessen Instrumente angewendet, durch die den Indikatoren für die Gefährdung einer stetigen Aufgabenerfüllung begegnet werden soll.

Zu diesen Indikatoren zählen u. a. ein fehlender Haushaltsausgleich in den Vorjahren und im laufenden Jahr (§ 92 Abs. 3 i. V. mit § 112 HGO), ein fehlender Ausgleich der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (§ 9 Abs. 4 GemHVO), die Aufzehrung des Eigenkapitals bzw. der Ausweis auf der Aktiv-Seite der Vermögensrechnung („Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“) oder auch hohe Investitionsauszahlungen und hohe Kreditaufnahmen mit entsprechenden Folgekosten und mit entsprechenden Zinseffekten für die Ergebnishaushalte kommender Jahre.

Folge solcher Entwicklungen ist u. a. eine weiter zunehmende Aufzehrung des Eigenkapitals, was die finanzielle Leistungsfähigkeit weiter einschränken wird.

Wir empfehlen erneut, die rechtlichen bilanziellen und buchhalterischen Vorgaben, aber auch Ermessensspielräume zur Verbesserung des Eigenkapitals und der Liquidität umfassend zu nutzen. Hierzu gehören die Erhöhung der Eigenleistungen, eine vollständige Erfassung und Bilanzierung aller städtischen Forderungen, ein entsprechend schneller Forderungsumschlag und ein umfassendes Mahnwesen. Auf die Berichterstattung der vergangenen Jahre wird verwiesen.

(10) Die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen hat sich daher nicht nur auf den reinen Zahlen- und Datenabgleich zu konzentrieren, sondern muss zu einer Gesamtwürdigung des Haushalts- und Finanzgebarens führen. Insofern ist es vorgesehen, auch weiterhin die unterjährige, begleitende Prüfungsmethodik anzuwenden, bei der im Prozessablauf durch die Beiträge des Revisionsamtes unmittelbare und messbare Steuerungshilfen geleistet werden, die als Vorbereitung zur Prüfung des Jahresabschlusses herangezogen werden können. Es hat sich hierfür bewährt, dass im Vorfeld der Prüfung über Checklisten zur Prüfungsvorbereitung des Jahresabschlusses gegenüber der Kämmerei als auch ausgewählten Fachämtern sowohl organisatorische als auch fachliche Sachverhalte abgefragt wurden, anhand derer ein vorgezogener Ist/Soll-Abgleich vorgenommen werden kann. Eine solche Prüfungsvorbereitung trägt über Abweichungsanalysen dazu bei, aufgrund der bereits gewonnenen Erkenntnissen Risikofelder für die Jahresabschlussprüfung zu identifizieren, diese sachgerecht und risikoorientiert zu analysieren und dadurch den späteren Prüfungsprozess zu beschleunigen.

(11) Im Rahmen der Prüfungsvorbereitung wurden demzufolge Vorerhebungen durchgeführt, indem systematisierte Unterlagen an verschiedene Fachämter versendet wurden. Es handelte sich für das Berichtsjahr 2018 um nachfolgende Checklisten:

1. Checkliste Bilanz
2. Checklisten Internes Kontrollsystem und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung
3. Checkliste Berechtigungskonzept

Der Rücklauf und die Auswertung dieser Checklisten bildeten die Ausgangsbasis zur Prüfungsplanung. Ausgehend von diesen und weiteren Erkenntnissen wurde das Prüfungsprogramm entwickelt. Dieses Prüfungsprogramm bestimmte die nachfolgende Prüfungsdurchführung:

1. Auswahl und Beschreibung der relevanten Jahresabschlussposten VR und ER
2. Auswahl der Stichproben für die substantiellen Prüfungshandlungen
3. Festlegung der revisorischen Arbeitsschritte
4. Anforderung der Arbeitsunterlagen und sonstigen benötigten Unterlagen bei den Ansprechpartnern
5. Festlegung von Prüfungsergebnissen und Kontrollmerkmalen
6. Nachschau der Ergebnisse vorangegangener Prüfungen.

Das Prüfungsprogramm wurde im Verlauf der Prüfung regelmäßig abgestimmt und bei Bedarf angepasst. Grundlage unseres risiko- und prozessorientierten Prüfungsansatzes ist demzufolge eine Prüfungsstrategie, die auf der Beurteilung des wirtschaftlichen und rechtlichen Umfeldes der Universitätsstadt Gießen basiert. Hierauf baut die Prüfung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems und dessen Wirksamkeit auf.

Ergänzt wird diese Prüfung durch Prozessanalysen, die wir mit dem Ziel durchführen, deren Einfluss auf relevante Jahresabschlussposten zu identifizieren und so die Risiken der Universitätsstadt Gießen sowie das Prüfungsrisiko des Revisionsamtes einschätzen zu können.

Die Erkenntnisse aus diesen Vorabhandlungen haben wir bei der Auswahl der Plausibilitätsbeurteilungen und der Einzelfallprüfungen hinsichtlich des Bestandsnachweises, des Ansatzes, des Ausweises und der Bewertung im Jahresabschluss berücksichtigt.

Die Schwerpunkte aus der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 lassen sich wie nachfolgend aus der Prüfungsstrategie ableiten und kategorisieren.

2 Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände

(1) Die erste Bestandsaufnahme als Basis der Wertermittlungen war als relevanter Prüfungsgegenstand anzusehen, da die Werte in der EB eine grundlegende Bedeutung für die Universitätsstadt Giessen und damit für die Jahresabschlussprüfung der nachfolgenden Jahre haben. Vor diesem Hintergrund war zu beurteilen, ob u. a. durch die Projektorganisation und über eine Verankerung interner Kontrollmechanismen sichergestellt wurde, dass Wertermittlungen und Wertveränderungen korrekt und vollständig erfasst sind und diese auf Plausibilität überprüft wurden.

Die Nachweise zur Wertermittlungen und Wertveränderungen waren erstellt und abgelegt, womit sie für die Prüfung durch das Revisionsamt zeitnah zusammengetragen werden konnten. Es wurden dazu in Stichproben die vorhandenen Daten untersucht. Die Fortschreibung wurde nachvollzogen.

(2) Nach den geltenden Vorschriften der GemHVO und der Inventurrichtlinien der Universitätsstadt Giessen wurde dem Grundsatz der Einzelbewertung gefolgt; Ausnahmen z. B. für das Vorratsvermögen wurden zugelassen. Entsprechend der gegenüber dem Revisionsamt getroffenen Aussagen und den Stichproben werden in diesem Verfahren die Vermögensgegenstände erfasst und bewertet. Die Universitätsstadt Giessen hat hierbei zulässige Handlungsoptionen, kommunale Erfahrungswerte, Bewertungsspielräume oder pragmatische Lösungen herangezogen, was durch das Revisionsamt im Rahmen der Prüfung ebenfalls zu würdigen war.

Auf die Aussagen im Abschlussvermerk wird verwiesen. Die Reliabilität der Summen/Höhe der Wertermittlungen und Wertveränderungen sind Aufgabe der Buchhaltung.

Zur Bewertung ist nach den hessischen Vorschriften festzuhalten, dass nur dann, wenn und soweit Erfahrungswerte nicht aus vergleichbaren Vorgängen ableitbar sind, die in zeitlicher Nähe stattfanden und mit tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungswerten belegt sind, Ersatz- bzw. Erfahrungswerte herangezogen werden können.

(3) Die in der Folge in der EB abzubildenden Wertansätze galten daher ab dem Jahresabschluss 2009 als Basis für die Kalkulation der Abschreibungen. Über die (ordentlichen) Aufwendungen für Abnutzung / Verschleiß kommt den Wertansätzen damit auch eine Bedeutung für die Ergebnisrechnung zu. Sie wirken zudem auf eine weitere, zentrale Größe des Ressourcenverbrauchskonzepts: die Aufwendungen und damit wiederum auf den Haushaltsausgleich.

In der Konsequenz ist an dieser Stelle auf die Sachzusammenhänge zwischen (zu) hohen Wertansätzen in dem Jahresabschluss und deren Auswirkungen auf die langfristigen Folgen des ausgeglichenen (Ergebnis-) Haushaltes hinzuweisen. Hohe Wertansätze führen zu hohen Abschreibungen und erschweren damit den (jährlichen) Haushaltsausgleich.

(4) Im Rahmen der Prüfung haben der Grundsatz der Vollständigkeit, die einheitliche und stetige Bewertung und der Beachtung der rechtlichen Vorgaben besondere Bedeutung. Diese Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts haben wir auch deshalb intensiv nachvollzogen, da sie die Stadt Giessen dazu verpflichten, neben den Schulden die Vermögensgegenstände vollständig und korrekt zu bewerten.

(5) Für die Ermittlung von Anschaffungs- oder Herstellungskosten sind Verwendungsnachweise eine überaus taugliche Datenquelle. Im Rahmen der Prüfung wurden in Stichproben Verwendungsnachweise eingesehen. Diese Prüfungen, die auch unterjährig erfolgen, haben zu den in den jeweiligen Stellungnahmen des Revisionsamtes dokumentierten, hier nicht berichtsrelevanten Feststellungen geführt.

Als Basis der Prüfung des Jahresabschlusses wurde daher auf die im Rahmen der EB festgestellten Erkenntnisse und Ergebnisse abgestellt und in deren Fortschreibung die entsprechenden Zu- und Abgänge, die Wert- und Abschreibungsänderungen und die Auswirkungen auf die Sonderposten untersucht.

Bezogen auf die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 ergaben sich berichtsrelevante Feststellungen.

Prüfungsergebnis

Die Vollständigkeit für das Sachanlagevermögen und die immateriellen Vermögensgegenstände kann aufgrund der durchgeführten Stichprobenprüfung **nicht** bestätigt werden.

Wir empfehlen wie schon in den Vorjahren, für den Fall des Ersatzes von Teilen eines Vermögensgegenstandes die ausgetauschten Anlagenteile in Abgang zu stellen.

Baulandumlegungen und Abschreibungen wurden in Stichproben überprüft, wobei bei Baulandumlegungen in verschiedenen Sachverhalten z. B. die fehlenden Nachweise und Dokumentationen über die vorgenommenen Buchungen kritisiert wurden. Wir haben empfohlen, die Vorgehensweise vollständig zu dokumentieren.

Bei Korrekturbuchungen oder einer verspäteten Abrechnung von Baumaßnahmen ist darauf zu achten, dass die nachträglichen Anschaffungskosten nur über die Restnutzungsdauer des Vermögensgegenstandes abgeschrieben werden können.

AiB sind aktueller in den Bestand zu übernehmen. Eine Umgliederung und damit bilanzpositionsgerechte Bilanzierung wird erst zum Jahresende durchgeführt.

Weitere, nicht berichtsrelevante Prüfungsfeststellungen sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes aufgenommen.

3 Finanzanlagen

(1) Die Prüfung der Finanzanlagen für die Bilanz bezog sich auf den zutreffenden Ausweis in den Kontengruppen und die Bewertung der ausgewiesenen Beträge nach den gesetzlichen Bestimmungen. Es erfolgte ein Abgleich der Daten nach § 123a HGO. Saldenbestätigungen lagen im Wesentlichen vor.

(2) Die Prüfung erfolgte in Stichproben. Wir haben geprüft, ob Veränderungen bei den verbundenen Unternehmen (Zu- oder Abgänge oder Kapitaleinlagen) in der Schlussbilanz ihren Niederschlag gefunden haben und ob die Zuordnung zu den Bilanzpositionen korrekt erfolgte. Zwecks Überprüfung der Einhaltung des Niederstwertprinzips haben wir das anteilige Eigenkapital in Stichproben mit den Bilanzwerten verglichen. Die Abschreibungen von Finanzanlagen haben wir in Stichproben nachvollzogen. Wir haben die Bilanzansätze mit den entsprechenden Daten aus den Wirtschaftsprüferberichten bzw. testierten Abschlüssen stichprobenweise abgeglichen. Ebenfalls wurden Stichproben hinsichtlich des Verrechnungs- und Saldierungsverbots nach § 38 Abs. 2 GemHVO bzw. 246 Abs. 2 HGB erhoben.

Prüfungsergebnis

Es haben sich berichtsrelevante Feststellungen ergeben.

Eine Abstimmung bzw. die angeforderten Saldenbestätigungen wurden durch die Verwaltung zur Prüfung nicht bzw. nicht vollständig vorgelegt.

Hier empfehlen wir - vor dem Hintergrund der Anforderungen an den konsolidierten Gesamtabchluss der Universitätsstadt Giessen -, die Abstimmung der Salden, aber auch der wechselseitigen rechtlichen Transaktionen zwischen den zu konsolidierenden Unternehmen und der Stadt künftig besonderes sorgfältig durchzuführen und zu dokumentieren.

Die Erstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses ist erstmalig zum 31.12.2015 bei der Universitätsstadt Giessen erfolgt. Über die Prüfung werden wir berichten.

Nach § 13 Hessisches Versorgungsrücklagengesetz (HversRückLG) ist die Stadt verpflichtet, zur Sicherung ihrer Versorgungsaufwendungen (künftige Pensionszahlungen) Vorsorge zu treffen. Diese Mittel sind dazu bestimmt, ab dem Jahr 2018 Zahlungen zur Erfüllung von Pensionsverpflichtungen zu finanzieren. Sie stellen deshalb kein Eigenkapital, sondern Fremdkapital dar und sind nach den VV zu § 23 GemHVO Tz. 5 in der Bilanz unter dem Posten Passiva 3.1 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen als „davon“-Vermerk anzugeben.

In Höhe des sich nach dem HVersRückLG ergebenden Betrages müssen flüssige Mittel (Aktiva 2.4) oder Finanzanlagen (Aktiva 3.1) vorhanden sein. Sie können vorübergehend zur Verbesserung der Liquidität eingesetzt werden.

Wir empfehlen unter Bezug auf die gleichlautenden Feststellungen bei der Bilanzposition „Rückstellungen“ nochmals die Einrichtung der entsprechenden Position.

4 Forderungen

(1) Gemäß der GemHVO sind die Gemeinden grundsätzlich verpflichtet, zu Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung auch ihre Forderungen vollständig und genau zu erfassen.

Bei den Forderungen ist daher auch zu überprüfen, ob Wertberichtigungsbedarf besteht, dem durch Einzel- und Pauschalwertberichtigungen Rechnung zu tragen wäre. Die entsprechenden Wertberichtigungen (Einzel- und Pauschalwertberichtigung) wurden stichprobenweise überprüft.

Hierzu kann festgestellt werden, dass dieser Tatbestand im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 im Wesentlichen beachtet wurde. Einzelne Beanstandungen wurden erledigt.

Revisionsamt

(2) Zentraler Gegenstand der Prüfung des Jahresabschlusses ist die Plausibilität der Buchhaltung im Bereich der Forderungen. Die Forderungen sind im Jahr 2018 durch eine Forderungsübersicht (Forderungsspiegel) dem Jahresabschluss 2018 separat beigefügt. Damit ist eine Empfehlung des Revisionsamtes aus den vergangenen Prüfungen umgesetzt worden.

Wenngleich aus dem Jahresabschluss wie bisher keine direkte Auskunft über die Forderungsart, den Grund des Entstehens sowie das Alter der Forderungen abgeleitet werden kann, bleibt doch die Möglichkeit der indirekten Ableitung. Sie erfolgt, indem z. B. durch Forderungssammelkonten, die sich prinzipiell in einzelne Schuldnerkonten auflösen lassen (Debitorenkonten), der Gesamtbestand der Forderungen ermittelt wird. Mit dieser Verfahrensweise kann somit grundsätzlich jede Forderungsart in Einzelforderungen aufgegliedert werden. Dieser Zusammenhang ist nachvollziehbar von großer Bedeutung, da die Stadt Giessen als Gläubigerin wissen muss, gegen welche Personen sich ihre Forderungen richten.

(3) Plausibilität im Forderungsbereich bedeutet demgemäß, dass die Zahlen des Forderungsspiegels (dem Grunde nach der Hauptbuchhaltung) sich mit den Zahlen der Debitorenbuchhaltung (den Schuldnerkonten) in Übereinstimmung bringen lassen müssen. Zur Prüfung wurden Übersichten der offenen Posten (Debitoren) mit dem jeweiligen Stichtag der Jahresabschlüsse (hier: 31.12.2018) vorgelegt. Die Altersstruktur war hieraus z. T. ebenso ersichtlich wie deren Zuordnung auf die jeweilige Forderungsart.

(4) Es wurde bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 wie in den Vorjahren festgestellt, dass eine vollumfängliche Erfassung der Forderungen notwendig ist. Dazu sind durch die Verwaltung jedoch grundsätzlich auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu treffen. So ist es vor allem für die Nachvollziehung kleinteiliger Forderungen nicht effektiv, dafür eine hohe Kapazität und Ressourcen einzusetzen. Ungeachtet dessen erfordert der Anspruch an die Vollständigkeit der Buchhaltung und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung eine entsprechende Dokumentation aller Ansprüche der Stadt. Hierzu gehören auch die Ansprüche, die nicht in der Buchhaltung, sondern allenfalls in den Vor- und Subsystemen dokumentiert werden.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 sind stichprobenweise Prüfungen durch das Revisionsamt in unterschiedlichen Fachgebieten vorgenommen worden, deren Ergebnisse gegenüber dem jeweiligen Fachamt kommuniziert und in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt worden sind.

(5) Ein besonderer Schwerpunkt wurde aufgrund des hohen Finanzvolumens auf die im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik ab dem Haushaltsjahr 2015 eintretenden finanziellen Verpflichtungen der Universitätsstadt Giessen gelegt. Hier haben wir die im Bereich der Jugendhilfe entstehenden Abläufe für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (ab 2015: unbegleitete minderjährige Ausländer), die im Haushaltsjahr 2015 zum Erlass eines Nachtragshaushaltsplanes geführt haben, untersucht. In Bezug auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind diese Sachverhalte ab dem Prüfungsjahr 2015 ff. wesentlich. Entsprechend wurden in den Folgejahren im Nachtragshaushaltsplan 2015 Aufwendungen von rd. 35,4 Mio. € und im Haushaltsplan 2016 Aufwendungen von rd. 44,0 Mio. € (**Kostenträger 0643010300 - Leistungen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer**) ausgewiesen. Im Jahr 2017 wurden insgesamt rd. 32,2 Mio. € und im Jahr 2018 rd. 13,9 Mio. € planmäßige Aufwendungen ausgewiesen, denen anzurechnende Kostenersatz- bzw. Kostenerstattungsleistungen gegenüberzustellen sind.

Einer Feststellung des **HMDIS**¹, wonach es sich bei den Differenzen zu den abzurechnenden Kostenerstattungsleistungen dem Grunde, aber vor allem der Höhe nach eigentlich nur um kleinere Beträge handeln dürfte und dies allenfalls zu temporären finanziellen Belastungen des städtischen Haushaltes führen dürfte, schließen wir uns an.

Danach haben sich *„...das RP Giessen, das HMDIS und das HMdF einverstanden erklärt mit der Herangehensweise, die temporäre finanzielle Belastung des Haushalts der Stadt Giessen durch die Unterbringung und Betreuung der muF (später: umA) auf Grundlage einer eindeutigen Kontenzuordnung bei den Berichten zum Konsolidierungsfortschritt unberücksichtigt zu lassen.*

¹ Schreiben des HMDIS vom 17.8.2015 und der darin enthaltenen Zusagen des Landes bzgl. der Fallzahlen muF/umA

Ergänzend müsste dann ein Sonderbericht erstellt werden, aus dem sich die Aufwendungen und Erträge, die Fallzahlen und die laufenden Erstattungsanträge im Bereich der muF/umA ergeben. Diese Sonderbetrachtung lässt sich aus Sicht der beteiligten Landesbehörden im Fall der Stadt Giessen rechtfertigen, da in dem Bereich der muF grundsätzlich eine einzelfallbezogene Vollkostenerstattung durch den Bund und das Land stattfindet.

Sollten aus den einschlägigen Konten wider Erwarten Belastungen bei der Stadt Giessen verbleiben, z.B. weil die Kosten im Einzelfall nicht komplett erstattet werden, müssten diese allerdings dem Schutzschirmergebnis wieder hinzugerechnet werden (d.h. sie würden den Konsolidierungspfad belasten). Dabei dürfte es sich nach Einschätzung des HMDIS jedoch allenfalls um in Relation zu den Abrechnungsbeträgen geringfügige Beträge handeln.

Die sinkenden Erstattungsleistungen sollten hingegen ein vorübergehendes Phänomen bleiben, das sich – für einen begrenzten Zeitraum – mit den Abrechnungsmodalitäten und der Bindung der Verwaltungskraft auf allen Ebenen durch die weiterhin steigende Anzahl von Flüchtlingen erklären lässt...“.

Insbesondere diese Rechtsauffassung des HMDIS zur Abrechnung umA teilt das Revisionsamt, da sich hieran auch in den geprüften Folgejahren nichts geändert hat.

Allerdings haben die seitens des Landes bezüglich der Anrechnung der hiermit entstandenen, hohen Aufwendungen auf den Kommunalen Schutzschirm zugestandenen Erleichterungen bei der Stadt Giessen **nicht** dazu geführt, die geforderten Nachweise gegenüber dem Land aufzustellen.

Vielmehr vertrat die Verwaltung die Ansicht, **keine Sonderberichte** erstellen zu müssen, da keine Gründe hierfür vorhanden wären.

Die Deckung der Aufwendungen erfolgt demzufolge **unstrittig** über die in jedem Einzelfall geltend zu machende Kostenerstattung. Weil diese Aufwendungen grundsätzlich in voller Höhe erstattungsfähig sind (§ 89d SGB VIII und Übergangsregelung), beeinflusst die vollständige und rechtzeitige Geltendmachung dieser Ansprüche die Liquidität der Stadt. Darüber hinaus muss eine bilanzielle Abbildung der Ansprüche nachgewiesen werden.

Wir haben auch im Folgenden die Umsetzung dieser rechtlichen Anforderungen in diesem Bereich untersucht und darüber in gesonderten Berichten gegenüber der Verwaltung und dem Magistrat, und auch im beiliegenden Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2017 der Stadtverordnetenversammlung berichtet.

Die Evaluierung ist noch nicht vollständig abgeschlossen. In diesem Bericht erfolgt eine Zusammenfassung der bisher festgestellten Ergebnisse, auf die wir in den letzten Schlussberichten zur Prüfung des Jahresabschlusses wiederholt hingewiesen haben. Verbunden wird dies mit Aussagen zu Teilbereichen, bei denen bereits entsprechende Erkenntnisse gewonnen werden konnten:

1. Organisation und Prozessabläufe

- Die organisatorischen und personellen Gegebenheiten in den Berichtsjahren 2015 ff. hinsichtlich der Gesamtsituation bei der Aufnahme, der Unterbringung und dem Abrechnungsverfahren von UmF/UmA sind dem Revisionsamt bekannt. Die seinerzeitige Situation in der Flüchtlingskrise war geprägt von der Notwendigkeit schneller und unbürokratischer Entscheidungen, die aber ungeachtet dessen auf rechtlich nachvollziehbarer Grundlagen erfolgen mussten.
- Die Situation in den Berichtsjahren 2015 ff. stellte das Jugendamt als zuständiges Fachamt, aber auch die interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Bereiche innerhalb der Verwaltung sowie mit der Zivilgesellschaft vor hohe und ungeplante, neue Anforderungen.

- Hierzu ist festzuhalten, dass es in den Berichtsjahren 2015 ff. nicht nur im Abrechnungsverfahren mit kostenersatz/-erstattungspflichtigen Trägern zu **Rückständen** kam. Auch das Land Hessen hat Überlastungsanzeigen abgegeben. Die dortigen Rückstände in der Bearbeitung hatten wiederum Auswirkungen auf die Situation bei der Stadt Giessen.
- Dass es bei den Bearbeitungs-, Anerkennungs- bzw. Kostenerstattungsverfahren zu zeitlichen **Verwerfungen** kommt, ist dem Verfahren immanent und aus der Vergangenheit bekannt.

Aus diesem Grund kommt der **internen Kontrolle** der Vorgänge besondere Bedeutung zu. Die hierfür innerhalb des Fachamtes geführten Steuerungslisten würden nach Angabe der Verwaltung die grundlegende Basis für den Nachweis der Ansprüche - zumindest im Fachamt - bilden. Sie sollen damit durch entsprechende Auswertungen sicherstellen, dass Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig und vollständig geltend gemacht werden können. Diese Methodik fordert jedoch eine enge Abstimmung mitzwischen Haupt- und Nebenbuchhaltung, denn die daraus gewonnenen Informationen sind solange nicht in der Buchhaltung der Stadt enthalten, bis der Eingang der Kostenanerkennung durch den angegangenen Träger erfolgt („Ist=Soll“).

- Insofern führt dies zu einem zeitversetzten Vorgehen und einem zumindest teilweisen **Verzicht** bzw. zeitversetzten, umfänglichen Nachweis der Ansprüche der Stadt Giessen in der Hauptbuchhaltung. Mit entsprechenden Angaben im Jahresabschluss und dem Verweis auf die in den Folgejahren geänderte Systematik wird diese Vorgehensweise begründet.
- Im Hinblick auf die Erkenntnisse im Zusammenhang mit minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen/Ausländern wurde bereits dargelegt, dass im Bereich des Forderungsmanagements im Jugendamt eine sachgerechte und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung **nicht** in jedem Sachverhalt nachzuvollziehen ist.

Revisionsamt

- Wir konnten **nicht** feststellen, ob in jedem Einzelsachverhalt eine vollständige Erstattung erfolgt ist.
- Die von uns mit den Fachämtern Jugendamt, Kämmerei und Rechtsamt besprochenen Sachverhalte und der dokumentierte Schriftverkehr sind umfangreich und beziehen sich auf einen längeren Zeitraum. Wir haben dazu bereits ausführlich berichtet und in den Vorjahren entsprechende **Einschränkungstatbestände** gesehen.

Zutreffend ist, dass es zu hohen Rückzahlungen im Bereich umA gekommen ist. Diese sind im Wesentlichen auf die durch die Stadt initiierte Klageandrohung gegenüber Kostenersatz- bzw. -erstattungspflichtigen Trägern zurückzuführen. Auslöser für die dann erfolgten, hohen Rückzahlungen waren vorrangig die Prüfungsfeststellungen und die nachhaltigen Anforderungen des Revisionsamtes an die Fachämter (Jugendamt, Kämmerei, Rechtsamt).

- Die Methodik der Sachbearbeitung ist nach unseren Feststellungen weiterhin von **Lücken** gekennzeichnet, die weder eine Vollständigkeit der Kostenersatz-/erstattungsleistungen nachvollziehbar machen, noch einen solchem Anspruch gerecht werden können.
- Das Fachamt (Jugendamt) führt **keine** aussagefähige Dokumentation.
- Die hierfür verwendeten Excel-Tabellen und die sogenannten Steuerungslisten des Jugendamtes stellen **keine** methodische und auch keine rechtssichere Dokumentation dar.
- Die Softwareanwendungen und das Arbeiten mit nicht passwortgestützten Dokumenten entsprechen **nicht** den rechtlichen und revisorischen Ansprüchen.

Revisionsamt

- Die technischen Möglichkeiten (Prosoz 14Plus) werden **nicht** hinreichend genutzt. Dieses Vor- bzw. Subsystem ist bei **gleichzeitig unterlassener, interner Kontrolle** mit einem hohen **Risiko** verbunden, dass Ansprüche der Stadt nicht erfasst und auch nicht vollständig erstattet werden.
- Da es dem Fachamt und damit auch dem einzelnen Sachbearbeiter weiter überlassen bleibt, eine Leistung von der Antragsstellung bis zur Einstellung eines Falles zu bearbeiten, müssen die hier bestehenden Risiken des IKS identifiziert und behoben werden.

Wir bleiben bei unserer Feststellung, wonach dieser Mangel zwischen Jugendamt und Kämmerei als Konsequenz einer fehlenden Abstimmung zwischen Vor- und Hauptbüchern mit dem Jahresabschluss zu bewerten ist.

Da Sachverhalte in der Buchhaltung nicht erfasst sind und das System es zulässt, dass ohne interne Kontrolle Ansprüche entweder zu Unrecht, teilweise oder überhaupt nicht angefordert werden, kann auch nicht beurteilt werden, ob und in welcher Höhe der Stadt hierbei ggf. ein Schaden durch unterlassene Anspruchsgeltendmachung entsteht.

Dies hat in der Konsequenz zur Folge, dass die Ansprüche der Stadt debitorisch nicht so verwaltet werden, dass immer eine 1:1 Beziehung zwischen der ausgezahlten Leistung und dem sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach vollständig zu erstattenden Kostenbeitrag nachvollziehbar ist.

Folglich halten wir an unserer Kritik fest, wonach im Verlauf der vergangenen Jahre nur geringe organisatorische und methodische Anpassungen der Geschäftsprozesse innerhalb des Jugendamtes, aber auch im Dialog mit der für die Aufstellung des Jahresabschlusses zuständigen Kämmerei erfolgten. Diese wurden in den Schlussberichten des Revisionsamtes regelmäßig empfohlen und vom Magistrat und der Verwaltung mehrfach avisiert.

2. Rechtliche Beurteilung

- Wir halten an unserer Rechtsauffassung fest, wonach ohne einen vollständigen Nachweis in der Buchhaltung **keine** vollständige Kontrolle über gezahlte bzw. erstattete Beträge vorliegen kann, die sich insbesondere bei den Kostenersatzleistungen dem Grunde und der Höhe nach vollständig ergeben sollten².

Abweichungen davon sind nachzuweisen und über entsprechende Steuerungsmechanismen durch Regelkontrollverfahren zu legitimieren.

- Wir sehen es weiterhin problematisch, wenn Kostenersatzansprüche der Stadt basierend auf **unvollständige** und zum Teil rechtlich **nicht nachvollziehbare** Weise bearbeitet werden.
- Wir haben an anderer Stelle (s. hierzu u. a. Prüfungsberichte zum Jahresabschluss 2016 und 2017) festgehalten, dass es zu **Rückforderungen** der Stadt bei kostenersatzpflichtigen Trägern gekommen ist, die aber von dort **bereits bezahlt** waren.

Der entsprechende externe Hinweis, wonach die stadt eigene Buchhaltung auf Vollständigkeit und Transparenz zu untersuchen wäre, ist in den Akten dokumentiert.

- Exemplarisch haben wir bei der stichprobeweisen Prüfung dieser Vorgänge weiterhin festgestellt, dass z. B. im Bereich der **Krankenhilfe** umA diverse Behandlungsaufträge (Allgemeinmedizin, Kinder- und Jugendpsychologie, Zahnmedizin etc.) an Ärzte in Giessen erteilt und Behandlungen durchgeführt wurden, um in der Hochphase bei den umA entsprechende Krankenleistungen sicherzustellen.

² s. Hinweis des HMDIS

Folgende Feststellungen wurden hierbei getroffen:

- In den geprüften Sachverhalten wurde i. d. R. **ohne Nachweis** einer Auswahlentscheidung für bzw. gegen einen Arzt getroffen.
- Dies hat in verschiedenen Fällen zu Zahlungen geführt, die **nicht** den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.
- Dabei wurden bei der Krankenhilfe umA (hier u. a.: Allgemeinmedizin, Zahnbehandlung, Laborkosten) in einem hohen Anteil **private Liquidationen** in Rechnung gestellt, die ohne Rechtsgrund oder nachgewiesene Kontrolle durch die Stadt gezahlt worden sind.
- Diese Verfahrensweise wurde auch **vor der Hochphase der Flüchtlingsproblematik** in Stichproben festgestellt, womit dies durch das Jugendamt offenbar schon seit geraumer Zeit für sachgerecht gehalten wurde.
- Auch **mit Beginn der Hochphase der Flüchtlingsströme ab 2015** wurde die genannte Vorgehensweise fortgesetzt.
- Ab 7/2017 wurden die umA in die Barmer Ersatzkasse aufgenommen, womit die Krankenhilfe überwiegend nicht mehr notwendig war. Und bereits Ende 2015 wurde durch -51- gegenüber den Ärzten darauf hingewiesen, dass nur zu den Sätzen der örtlichen Krankenkassen abzurechnen sei und darüber gehende Leistungen nicht mehr anerkannt würden. Trotzdem wurde bis 7/2017 noch private Liquidationen durch -51- anerkannt und bezahlt.
- Im Anschluss an die vom Revisionsamt ebenfalls Juli 2017 mitgeteilten Feststellungen wurden somit die Zahlungen an verschiedene **Ärzte in Gießen** basierend auf privat-rechnenden Liquidationen **im Wesentlichen** eingestellt.
- Bereits vor diesem Zeitpunkt geleistete Überzahlungen wurden in Einzelfällen von der Stadt zurückgefordert, deren Erstattung an die Stadt nach Aktenlage teilweise jedoch **verweigert**.
- Eine Aufklärung und die Rückerstattung der an die niedergelassenen Ärzte überzahlten Beträge sind nach unseren Unterlagen **nicht** dokumentiert. Auf eine Verfolgung wurde nach Aktenlage **verzichtet**.

Revisionsamt

Wir haben dazu mit den beteiligten Fachämtern einen umfassenden Schriftverkehr geführt, der in den Unterlagen dokumentiert ist. Die uns zugeleiteten Unterlagen und Informationen haben wir ausgewertet und in unseren Arbeitspapieren aufgenommen.

Folgt man nach Aktenlage der Argumentation der Verwaltung, gäbe es keine Rechtsgrundlage, bereits gezahlte Beträge von Ärzten zurückzufordern.

Was verwundert ist, dass z. B. der Verzicht der Fortführung von ärztlichen Behandlungen, die mit einer Privatliquidation in Rechnung gestellt wurden - der Argumentation der Verwaltung folgend, dass dies im Rahmen der geltenden Vorschriften zulässig sei - nicht erforderlich gewesen wäre, wenn der entsprechende Rechtsgrund fortbestand.

Diese durch die Stadt gezahlten Beträge wurden dann z. T. externen, eigentlich **nicht** kostenersatzpflichtigen Trägern in Rechnung gestellt, **ohne** dass für das Revisionsamt hier ein entsprechender **Rechtsgrund** ersichtlich ist.

Wir haben im Dialog mit den verschiedenen Ansprechpartnern (Jugendamt; Rechtsamt) die Weitergabe der überzahlten Ansprüche an dafür nicht verantwortliche Kostenträger kritisiert, da auch der gesamte Prozess der Verfahrensweise (**z. B. Behandlungsscheine, Abrechnung mit KK etc.**) nicht ausreichend nachgewiesen wurde.

Die uns gegenüber gemachten Angaben sind vielschichtig und umfassen eine bemerkenswerte Bandbreite an Argumentationen.

So wurden die Handlungsweise der Verwaltung und die Höhe der privatärztlichen Abrechnungen u. a. damit begründet, dass *„...der 2,3-fache Gebührensatz durch Ärzte auch deshalb in Rechnung gestellt werden könne, weil dieser Gebührensatz bei privaten Abrechnungen üblich wäre, die durchschnittlichen Leistungen abbilde und beispielsweise in der beamtenrechtlichen Beihilfe als angemessen anerkannt sei ...“*.

³ Schreiben des Dez. III bezgl. der Abrechnung umA/Kostenersatz vom 13.4.2017

Diese Argumentation und der Verweis auf beihilferechtliche Tatbestände gehen nach unserer Auffassung am Thema vorbei. Die Vorgehensweise der Verwaltung entsprach vielmehr bereits zu diesem Zeitpunkt nicht den seinerzeitigen Handlungsempfehlungen, aber auch nicht der im SGB VIII i. V. mit SGB XII aufgezeigten Rechtslage.

Dass die Rechtslage bekannt sein musste, macht nachfolgende Aussage deutlich. Gegenüber dem Revisionsamt wurde in gleichem Kontext erklärt (Mailverkehr vom 11.9.2017; Leiter Jugendamt -51-): „...**Kostenzusagen seitens der Stadt wurden für die Behandlung nach der ortsüblichen Vergütung, welche die Ortskrankenkassen, in deren Bereich die Ärzte ihre Niederlassung haben, für ihre Mitglieder zahlen, erteilt...**“.

Um vor unserer schriftlichen Berichterstattung im Rahmen des Jahresabschlusses abschließend Klarheit zu erhalten, haben wir hierzu abgewartet, wie sich diese Sachverhalte auch in einer übergeordneten, juristischen Auseinandersetzung darstellen. Die Stadt Gießen hatte hier selbst den Rechtsweg beschritten, um gegenüber dem Land Rheinland-Pfalz **anhand von Musterfällen** Kostenerstattungsansprüche im Bereich der Jugendhilfe geltend zu machen, die sich genau auf diese Arbeitsmethodik beziehen (hier: Krankenhilfe mit Berechnung und Bezahlung der Kosten nach GOÄ/Privatabrechnungen)⁴.

In diesem Kontext ist insbesondere die Entscheidung **des OVG Rheinland-Pfalz vom 6.12.2018**⁵ zu nennen. Die Klage der Stadt Gießen wurde mit den vergleichbaren, im Rahmen dieses Berichtes durch das Revisionsamt aufgezeigten Feststellungen zur Vorgehensweise der Stadt abgewiesen. Eine erfolglose Revision der Stadt beim BVG ist dokumentiert.

⁴ Hinweis: Nach Aktenlage beinhalten diese Musterklagen nicht alle privaten Abrechnungen im Bereich der Allgemeinmedizin, Zahnbehandlung, Laborkosten.

⁵ Urteil des OVG; a.a.O.

Revisionsamt

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidungen stellt sich aus Sicht des Revisionsamtes die Frage, ob sich hier Konsequenzen und Handlungsbedarf u. a. zu der erforderlichen Erstattung von zu Unrecht gezahlten Beträge durch eigentlich nicht kostenerstattungspflichtige Träger bzw. einer möglicherweise eintretenden Verjährung der Rückforderungsansprüche gegenüber den tatsächlichen zahlungsverpflichteten, niedergelassenen Ärzten ergeben könnten.

Die von der Verwaltung für die Arbeitsweise und Dokumentation im Bereich der Abrechnung und Kostenerstattung umA bisher dargelegten Gründe und die weitere Vorgehensweise können damit sowohl methodisch, aber auch rechtlich nicht überzeugen.

Im Ergebnis verfestigt sich der Eindruck, dass die bereits seit Jahren im System erkennbaren und durch die Prüfung mehrfach aufgezeigten Mängel im IKS und in der buchhalterischen wie auch bilanziellen Dokumentation der Abrechnung umA nicht nur zu unklaren, intransparenten und rechtlich fragwürdigen Entscheidungen der Verwaltung beitragen.

Nach Auffassung des Revisionsamtes wird darüber hinaus deutlich, dass solche Sachverhalte auch einer parlamentarischen Kontrolle entzogen bleiben, wenn die dafür erforderlichen Dokumentationen nicht vollständig und sachgerecht vorhanden sind und wenn die über unabhängige Prüfungseinrichtungen vorgelegten Erkenntnisse nicht umgesetzt werden.

Hierzu gehören nicht nur Entscheidungen von Gerichten, sondern auch die Berichte des städtischen Revisionsamtes und durch die vergleichende Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Auf den Abschlussvermerk wird verwiesen.

3. Verweis auf externe Berichterstattung und vorangehende Prüfungsberichte

Um Doppelprüfungen und Redundanzen zu vermeiden, greifen wir an dieser Stelle ergänzend nochmals auf die bereits mehrfach erwähnte Berichterstattung anderer Prüfungseinrichtungen zurück, die den genannten Prüfungsbereich betrifft:

- So wurde im Rahmen der 194.vergleichenden Prüfung durch den Landesrechnungshof festgestellt, dass *„...die Aufwendungen und Erträge der Stadt Giessen aus der Erstaufnahme unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge/Ausländer nicht über die Verwaltungssoftware geführt, sondern manuell zusammengestellt und abgerechnet wurden. Die Erstattungsansprüche gegen das Land Hessen und andere Bundesländer konnten daher im Erhebungszeitraum nicht beziffert werden.*

Das Revisionsamt der Stadt Giessen wird den Sachverhalt daher noch einer eingehenden Prüfung unterziehen“.

Weiter wurde dargelegt, dass *„...für die Stadt aus dem Tatbestand der Erstaufnahmeeinrichtung und unbegleitete minderjährige Flüchtlingen/Ausländer höhere Aufwendungen resultieren, die jedoch in vollem Umfang erstattet werden. Das zuständige Amt, das für die Erstattungen zuständig ist, kann der Fülle der Anträge aber nicht zeitnah nachkommen. Aus diesem Grund wies die Stadt Giessen für das Jahr 2015 ein Gesamtdefizit im Produkt um/umA von 9,1 Mio. € aus. Zum Grunde der Vergleichbarkeit wurde der Bereich der umF/umA im Vergleich nicht berücksichtigt...“.*

Ebenfalls wurde darauf verwiesen, dass im Bereich der Jugendhilfe und hier insbesondere bei Prosoz 14Plus die eigenverantwortliche Sachbearbeitung über eine stichprobenweise Überprüfung der Zahlungsläufe durch die Amtsleitung zu kontrollieren und diese Kontrolle zu dokumentieren sei. Dieser Nachweis **fehlt** in wesentlichen Teilen.

- Folglich erfüllt das vor dem Berichtsjahr 2018 durchgeführte buchhalterische und bilanzielle Bearbeitungsverfahren und dessen Dokumentation **nicht** vollständig die Anforderungen, die die Hessische Gemeindeordnung an eine rechtssichere, vollständige und transparente Dokumentation, aber auch Rechnungslegung im Rahmen eines Jahresabschlusses vorgibt.

Diese Anforderungen beinhalten Rechtsvorgaben zur ordnungsmäßigen Buchführung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses. Hierzu gehört auch, dass die rechtzeitige und vollständige Einziehung der Einnahmen/Erträge der Stadt, aber auch die Abstimmung zwischen Haupt- und Nebenbuchhaltung kein Selbstzweck sind, sondern auf konkreten Rechtsgrundlagen (u. a. § 92 HGO; § 26 GemHVO) basieren.

Durch diese Anforderungen an die Buchhaltung bestehen somit keine buchhalterischen bzw. bilanziellen Schätz- oder Auslegungsprobleme.

Die Feststellungen aus der Prüfung der Jahresabschlüsse ab dem Berichtsjahr 2009, wonach eine nicht vollständige Forderungserfassung und -bewertung dazu beiträgt, dass kein Nachweis über sämtliche Forderungen (Vermögensgegenstände) in der Buchhaltung vorhanden ist und hierdurch die Gefahr besteht, dass Zahlungsansprüche mangels Dokumentation und Beitreibung **verjähren**, bleiben insofern für das Berichtsjahr 2018 bestehen.

- Ein zwischen Haupt- und Nebenbuchhaltung hingegen im Berichtsjahr 2018 noch **nicht** sachgerecht abgestimmtes und sich damit auch **nicht** in der Buchhaltung niederschlagendes Forderungsmanagement, das hierzu schwerpunktmäßig geprüfte Kostenersatz/-erstattungsverfahren und ein nur in Teilen nachvollziehbares IKS zwischen Kämmerei und Jugendamt, entsprechen somit **nicht** den geltenden Rechnungslegungsvorschriften der GemHVO, den Vorgaben der HGO und dem HGB.

Die erheblichen und komplexen Aufgabenzuwächse an das Jugendamt im Zusammenhang mit der Flüchtlingsthematik im genannten Berichtszeitraum 2015 ff. hat das Revisionsamt im Rahmen der Prüfung selbstverständlich berücksichtigt.

Gerade deshalb haben wir aktiv an Lösungen zu dieser besonderen Situation mitgewirkt und vor allem im Hinblick auf die hohe Zahlungsquote bei den Rückforderungen vorher durch nachhaltige und stringente Prüfungsfeststellungen dafür erst die wesentlichen Voraussetzungen geschaffen.

Und wir haben ebenfalls wiederholt schriftlich dargelegt, dass hierdurch gesetzliche Standards nicht aufgegeben werden dürfen und warum wir hier ein Risiko der Universitätsstadt Giessen hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und Rechtssicherheit des Verwaltungshandelns sehen.

Hierzu haben wir begründet, warum wir althergebrachte Aufbaustrukturen und der Fortführung von tradierten Ablaufprozessen in Kombination mit einer eingegrenzten Sichtweise auf die eigene Fachamtsstruktur und -zuständigkeit nicht für tragfähig halten.

Sie bergen gerade dann, wenn sich solche Krisensituationen wiederholen sollten, auch künftig das Risiko eines unvollständigen Nachweises der zeitnahen und vollständigen Bearbeitung der Kostenerstattungsansprüche.

- Die im Schlussbericht zur Prüfung der Jahresabschlüsse 2017 als Einschränkungstatbestände formulierten Feststellungen wurden entgegen der Beschlusslage der Stadtverordnetenversammlung **nicht** vollständig im nächsten offenen Jahresabschluss abgearbeitet.

4. Zwischenergebnis zum Jahresabschluss 2018

Aufgabe des Revisionsamtes war auch die Beurteilung, wie im Berichtsjahr 2018 die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Umsetzung des Haushaltsplanes erfolgt.

Dabei liegt der Focus der Beurteilung auf einer Analyse der im Aufgabenkatalog des § 128 Abs. 1 HGO genannten Rechtmäßigkeit, die auch die Wesentlichkeit der eingesetzten Haushaltsmittel und deren Auswirkungen auf die VFE-Lage der Stadt Giessen umfasst.

- Zu den genannten Sachverhalten im Bereich des Forderungsmanagements umF/umA, den hierzu rechtlich vorgegebenen Bearbeitungsprozessen und den identifizierten, konkreten Prüfungsergebnissen im Berichtsjahr 2018 wurde umfangreich zwischen Revisionsamt und der Verwaltung kommuniziert. Die durch die Verwaltung gemachten Angaben gegenüber dem Revisionsamt (in den jeweiligen Jahresabschlüssen sowie unterjährig und prüfungsbegleitend in mündlichem Vortrag als auch im Schriftverkehr) haben wir ausgewertet. Sie sind Bestandteil dieser Schlussberichterstattung durch das Revisionsamt.

Dazu ist festzuhalten, dass die Verwaltung im Berichtsjahr 2018 weiterhin teils kamerale und z. T. nicht eindeutige Buchungs- und Rechnungslegungsmethoden angewendet hat, obwohl diese **nicht** der geltenden Rechtslage entsprechen. Darauf haben wir in verschiedenen Berichten mehrfach hingewiesen. Das Verfahren der „Ist=Soll“-Buchungen im Forderungsmanagement soll hier nochmals beispielhaft genannt werden.

Diese Methodik, die nach ausgewählten Stichproben in geprüften Vorgängen über verschiedene Teilhaushalte durchgeführt wird, ist auch noch bis in das Jahr 2020 anzutreffen.

Insofern kann die Vollständigkeit der Jahresabschlüsse im Berichtsjahr 2018 für diesen Bereich nur **eingeschränkt** bestätigt werden.

- Wären alle Ansprüche der Stadt sowohl dem Grunde, als auch der Höhe festgestellt, bilanziell erfasst und in jedem Fall und sofort geltend gemacht worden, müssten bei erfolglosem Beitreibungsverfahren **Wertberichtigungen** oder **Ausfalleleistungen** fallbezogen dokumentiert werden.

Hierzu kann im Berichtsjahr 2018 **nicht** festgestellt werden, dass die vollständige Geltendmachung erfolgte bzw. das entsprechende Beitreibungsverfahren rechtssicher und zeitnah umgesetzt wurde. Auf § 113 SGB X wird diesbezüglich verwiesen.

- Die durch das Revisionsamt seit Beginn der Prüfungshandlungen vorgetragenen und schriftlich dokumentierten Empfehlungen zum Forderungsmanagement allgemein, aber vor allem zu den Kostenersatz/-erstattungsleistungen umA schlugen vor, in den Jahresabschlüssen **Korrekturen** zu den einschränkenden Feststellungen bei den Kostenerstattungen umA vorzunehmen. Angestrebt war, die transparente und den rechtlichen Anforderungen entsprechende Abbildung der damit verbundenen Ansprüche in der Buchhaltung und der Bilanz nachzuweisen und damit auch der **Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung im Entlastungsbeschluss des Jahres 2015 ff. nachzukommen**.
- Diese Empfehlungen hatten das Ziel, die für die Verwaltung hochkomplexe und belastende Gesamtsituation, die hohe politischen Bedeutung des genannten Segments, die Wesentlichkeit der hier in Rede stehenden Summen und die Relevanz für die VFE-Lage in den Jahresabschlüssen ab 2015 ff. ausgewogen darzustellen und nach den geltenden Vorschriften sowohl in der Buchhaltung, als auch dem Jahresabschluss eine vollständige VFE-Lage abzubilden.
- Dass dies nicht gelungen ist, verdeutlicht sich anhand weiterer Feststellungen im Rahmen der Prüfung. Hierzu ist besonders auf einen Sachverhalt zu verweisen, der nach unserer Auffassung das System von fehlender Transparenz und IKS nochmals nachvollziehbar macht.

Im Abrechnungsverfahren wurde bezüglich der Unterbringung umA zwischen der Stadt Giessen und der Caritas (St. Stephanus-Heim) im Jahr 2017 eine vertragliche Vereinbarung geschlossen. Nach dieser Vereinbarung hätte im Anschluss an die vorgesehenen Abschlagszahlungen der Stadt Giessen eine Spitzabrechnung (bis zum Ende des Monats Februar des Folgejahres) erfolgen müssen, bei der Rückerstattungen bzw. eine Verrechnung der möglicherweise zu viel an die Caritas geleisteten Zahlungen gegengerechnet werden sollten.

Das Verfahren **scheiterte** jedoch bereits daran, dass die Zahlungen der Stadt weder sachgerecht in der Buchhaltung nachgewiesen sind, noch die Abstimmung zwischen den im Prosoz 14Plus vorhandenen Daten mit der Buchhaltung erfolgte.

Hierzu ist **kritisch** zu beurteilen, dass durch die Stadt Giessen alleine in 2017 rd. 4,2 Mio. € Abschlagszahlungen erbracht wurden. Demgegenüber sind für 2017 rd. 2,5 Mio. € Rechnungen der Caritas nicht in der Buchhaltung der Stadt Giessen aufgenommen.

Es kann daher nur **angezweifelt** werden, dass zu der wechselseitigen vertraglichen Verpflichtungen auch buchhalterisch nachträglich eine Aufklärung erfolgen kann, mit der sich die Summe und die Höhe der Ansprüche aus dem Vertrag – auch gegenüber dem Land Hessen – verifizieren lassen könnte.

Folgt man den Buchungsunterlagen, so ist auch die Höhe der vertraglich vereinbarten und geleisteten Zahlungen an die Caritas **nicht nachvollziehbar**.

Es kann daher folglich bislang **nicht** festgestellt werden, ob bzw. in welcher Höhe es zu Überzahlungen der Stadt oder möglicherweise auch Rückerstattungen an die Stadt gekommen ist, da die Buchungsunterlagen hierzu keine abschließende Aussage zulassen.

Darüber hinaus besteht zu diesem Sachverhalt die genannte, weitere, **vertragliche Vereinbarung mit dem Land Hessen**. Hierbei wird auch auf die Abrechnungsverfahren zwischen Caritas und Stadt abgestellt. Zahlungen an die Stadt werden allerdings davon abhängig gemacht, dass über ein testiertes und nachvollziehbares Verfahren die Ansprüche der Stadt beziffert werden können.

Da dies ab dem Jahr 2017 **nicht** erfolgt ist, entsteht aus diesem Abrechnungsmodell eine **unklare Abrechnungssituation**, da bisher lediglich ein vorläufiger Abschlag des Landes an die Stadt in Höhe von 695.000 € Stadt nachgewiesen ist. Allerdings dürften die Ansprüche der Stadt gegenüber dem Land deutlich höher sein, da es sich lediglich um ein Abrechnungsjahr handelt und der Vertrag nach wie vor läuft.

Hier besteht im Übrigen das **Risiko**, dass das Land Hessen u. U. diese Zahlungen zurückfordern könnte, falls nicht irgendwann einmal keine konkrete und testierte Abrechnung für die Jahre 2017 ff. vorgelegt wird.

Bis zum Termin dieses Schlussberichtes wurde durch die Verwaltung **keine** dokumentierte Aufklärung zu diesem Sachverhalt vorgelegt. Stattdessen sind die durch das Revisionsamt anberaumten und mehrfach verlängerten Vorlagetermine ohne weitere Kommunikation durch die Verwaltung und die Dezernatsleitung verstrichen. Hinzu kommt, dass nach der Intervention durch das Revisionsamt gegenüber dem Land Beträge angefordert werden, deren Berechnungen völlig **unklar** bleiben.

Die Basis zur Ermittlung dieser Beträge ist jedoch gerade das Rechtsverhältnis Stadt/Caritas. Hier besteht **keine Transparenz**, weder über die Höhe der wechselseitigen Ansprüche aus diesem Vertragsverhältnis, noch über die sich hieraus ergebenden Ansprüche gegenüber dem Land Hessen. Folglich sind die erstaunlicherweise ohne Dokumentation schriftlich geltend gemachten Ansprüche gegenüber dem Land nicht belegt.

Auf den Abschlussvermerk wird verwiesen.

Zusammengefasst hat die Nachschau im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 ergeben, dass es nicht gelungen ist, die bereits seit Jahren festgestellten Mängel vollständig auszuräumen.

Vor diesem Hintergrund haben wir die Beschlusslage so verstanden, dass die Stadtverordnetenversammlung über die Umsetzung ihrer eigenen Beschlüsse - und zwar rechtzeitig - zu informieren ist. Wird hierfür die unterjährige Kommunikation aus dem Magistrat oder der Verwaltung für nicht ausreichend gehalten, kann die Stadtverordnetenversammlung die ihr zustehenden Auskunftsrechte, die in der HGO aufgezeigt sind, geltend machen.

Nach den vorliegenden Unterlagen kommen wir nicht zu dem Schluss, dass die von der Verwaltung ausgeführten Angaben zur vollständigen Aufklärung der Sachverhalte und einer erforderlichen Transparenz - auch gegenüber den politischen Kontroll- und Entscheidungsgremien - beigetragen haben.

In der Rechnungslegung, der Buchführung und Bilanzierung, dem IKS, sowie in der Organisation und den Prozessen im Segment der Kostenersatz/-erstattungsleistungen umA wurde auch im Berichtsjahr 2018 noch keine vollständige Umsetzung der Empfehlungen und auch verschiedener Prüfungsfeststellungen des Revisionsamtes aus den vergangenen Jahren festgestellt.

Das Zuwarten auf entsprechende Anpassungen, Korrekturen, Änderungen bzw. die genannten, gerichtlichen Entscheidungen erklärt, warum die Vorlage des Schlussberichtes des Revisionsamtes zur Prüfung des Jahresabschlusses 2018 erst jetzt erfolgt.

Interpretations- oder Ermessensspielräume beachtend, wird durch das Revisionsamt auch künftig darüber berichtet, wie sich eine nicht vollständige bzw. korrekte Buchhaltung und Bilanzierung auswirken.

Entsprechend ist aufgrund der formellen und materiellen Verstöße, der unvollständigen Buchhaltung und Bilanzierung sowie zahlreicher Prüfungshemmnisse der Abschlussvermerk zu versagen.

Prüfungsergebnis

Nach § 128 Abs. 1 HGO hat das Revisionsamt bei der Prüfung des Jahresabschlusses u. a. eine Beurteilung darüber abzugeben, dass bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist. Neben der Haushalts- und Rechnungskontrolle hat eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle zu erfolgen.

Unsere Erkenntnisse und Prüfungsergebnisse im Zusammenhang mit dem Forderungsmanagement der Stadt, mit einem Schwerpunkt im Segment der minderjährigen unbegleiteten Flüchtlinge/Ausländer, haben wir für die Berichtsjahre 2015 ff. dargelegt. Wir haben die ursächlichen Problemstellungen in der Organisation und Dokumentation des Forderungsmanagements innerhalb des Jugendamtes, aber auch bei der nicht sachgerechten Zusammenarbeit mit der Kämmererei in den Berichtsjahren 2015 ff. identifiziert, ausführlich beschrieben und bewertet sowie Alternativen und Lösungsansätze aufgezeigt.

Das Jugendamt war aufgrund der in den Berichtsjahren 2015 ff. aufgetretenen Situation sowohl personell als auch fachlich in höchstem Maß belastet und gefordert. Die Kämmererei hatte in den Berichtsjahren 2015 ff. ohne die klare und nachvollziehbare Kenntnis über die offenen Ansprüche der Universitätsstadt Giessen nicht die Möglichkeit, den Jahresabschluss der Universitätsstadt Giessen vollständig aufzustellen.

Auch als Ergebnis der Prüfungen für das Berichtsjahr 2018 halten wir Verbesserung von Abläufen und die Anpassung von Strukturen innerhalb der Verwaltung für erforderlich. Nur dadurch sind Risiken im Sinne eines funktionierenden IKS der Stadt, aber auch zur Beachtung des kommunalen Haushaltsrechts, der handelsrechtlichen Vorschriften und der GoB zu reduzieren.

Wir erwarten daher weiterhin, dass ein fachamtsübergreifendes Forderungsmanagement und -controlling eingerichtet wird.

Revisionsamt

Diese Erwartung findet ihre Begründung in der dafür bestehenden rechtlichen Anforderung, wonach das Vermögen der Stadt vollständig zu erfassen und zu bewerten ist. Auf die im Bericht zum Thema *Forderungsmanagement* durch das Revisionsamt dazu vorgeschlagenen Hinweise und Vorschläge kann dabei zurückgegriffen werden. Es sollte ein *Forderungscontrolling* etabliert werden, welches in Kooperation zwischen Kämmerei und dem Jugendamt, aber auch anderen Fachämtern eingerichtet und geleitet wird.

Damit kann entsprechenden Fehlentwicklungen im Sinne der Vorgaben nach § 66 HGO durch den Magistrat zeitnah gegengesteuert werden.

Wir erwarten mit Ausblick auf die Jahresabschlüsse der folgenden Jahre neben der im Einzelfall erforderlichen Konkretisierung des Anspruches ebenfalls die stringente Umsetzung der Kostenerstattungen und deren Dokumentation über geeignete Instrumente.

Da es dem Fachamt und damit bis hin zum einzelnen Sachbearbeiter auch weiter überlassen bleibt, eine Leistung von der Antragsstellung bis zur Einstellung eines Falles zu bearbeiten, bestehen hier Risiken des IKS. Dies hat in der Konsequenz zur Folge, dass die Ansprüche der Stadt debitorisch nicht so verwaltet werden, dass eine 1:1 Beziehung zwischen der ausgezahlten Leistung und dem sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach vollständig zu erstattenden Kostenbeitrag immer nachvollziehbar ist.

Wir haben an anderer Stelle (s. hierzu u. a. Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2016 und Vorjahre) festgehalten, dass es zu Rückforderungen der Stadt bei kostenersatzpflichtigen Trägern gekommen ist, die aber bereits von dort bezahlt waren. Der entsprechende externe Hinweis, wonach die stadteigene Buchhaltung auf Vollständigkeit und Transparenz zu untersuchen wäre, ist dokumentiert.

Revisionsamt

Exemplarisch haben wir darüber hinaus bei der stichprobeweisen Prüfung festgestellt, dass z. B. im Bereich der **Krankenhilfe** Behandlungsaufträge (Allgemeinmedizin, Zahnmedizin etc.) an niedergelassene Ärzte in Giessen erteilt und Behandlungen durchgeführt wurden, um in der Hochphase bei umA entsprechende Krankenleistungen sicherzustellen.

Dies geschah in den geprüften Sachverhalten i. d. R. ohne Nachweis einer Auswahlentscheidung und hat in verschiedenen Fällen zu Zahlungen geführt, die nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Wir haben dazu mit den beteiligten Fachämtern einen umfassenden Schriftverkehr geführt, der in den Unterlagen dokumentiert ist.

U. a. stellten wir fest, dass z. T. privatrechtliche Liquidationen in Rechnung gestellt wurden, die ohne nachgewiesene Kontrolle durch die Stadt gezahlt wurden. Im Anschluss an die vom Revisionsamt mitgeteilten Feststellungen und mit Übernahme der umA in die Barmer EK (7/2017) wurden die Zahlungen basierend auf privatrechtlichen Liquidationen im Wesentlichen eingestellt.

Überzahlungen wurden in Einzelfällen von der Stadt zurückgefordert, deren Erstattung an die Stadt nach Aktenlage von den behandelnden Ärzten jedoch verweigert.

Eine Aufklärung und die Rückerstattung der an die niedergelassenen Ärzte überzahlten Beträge sind nach unseren Unterlagen nicht dokumentiert.

Auf eine Verfolgung wurde nach Aktenlage verzichtet, stattdessen wurden diese Ansprüche nach interner Entscheidung des Fachamtes und mit entsprechenden Bescheiden der Stadt Giessen z. T. externen, eigentlich nicht kostenersatzpflichtigen Trägern in Rechnung gestellt.

Wir halten daher, ebenso wie die genannte gerichtliche Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom 6.12.2018⁶, die Weitergabe der überzahlten Ansprüche an dafür nicht erstattungspflichtige Kostenträger **generell** für rechtlich **unzulässig**. Warum dies erfolgte, muss ebenso wie die Konsequenzen einer möglicherweise eintretenden Verjährung der Rückforderungsansprüche gegenüber den tatsächlichen zahlungsverpflichteten Ärzten dem Revisionsamt noch dargelegt werden. Auch muss über die parlamentarische Kontrolle entschieden werden, wie gegenüber den zahlreichen kostenerstattungspflichtigen Trägern, die bereits Zahlungen an die Stadt Giessen geleistet haben, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein, argumentiert wird.

Unter dem Eindruck der parlamentarischen Entscheidung zum Jahresabschluss 2018 werden wir im Schlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2019 über die weitere Entwicklung berichten.

Im Vorgriff auf erste revisorische Prüfungshandlungen zum vorliegenden Jahresabschluss 2018 verweist die Verwaltung darauf, dass auch zahlreiche positive Ansatzpunkte bestehen, die sich teilweise bestätigen lassen.

So haben wir bereits dargelegt, dass es zu unverkennbar hohen Rückflüssen vorfinanzierter Ansprüche der Stadt gekommen ist. Dabei wurde basierend auf den Feststellungen des Revisionsamtes im Frühsommer 2016 durch die Verwaltung offensiv vorgegangen, indem zahlreiche Ansprüche noch vor Eintritt der Verfristung und/oder Verjährung (Stichtag 1.11.2015) geltend gemacht wurden. Über eine zeit- und arbeitsintensive Vorgehensweise wurden unter Steuerung des Magistrates (Einrichtung einer Task-Force) und im Zusammenwirken zwischen verschiedenen Fachämtern (Jugendamt, Rechtsamt, Kämmerei) in den Berichtsjahren 2015 bis 2016 verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die sich vor allem ab 2017 ff. finanziell auswirkten.

Um auf eine möglicherweise erneute Krisensituation noch besser vorbereitet zu sein, ist es auch aus Sicht des Revisionsamtes angezeigt, die identifizierten Mängel langfristig abzustellen.

⁶ a.a.O.

Die Verwaltung hat im Verlauf der vergangenen Berichtsjahre wiederholt mitgeteilt, dass sowohl organisatorische als auch methodische Prozesse verändert werden sollen, um Risiken für die Stadt zu identifizieren und zu reduzieren. Hierzu gehören u.a. schriftliche Stellungnahmen zur künftig beabsichtigten Vorgehensweise einer Optimierung des Forderungsmanagements der Stadt. Diese Herangehensweise wird nach den bisherigen Erfahrungen jedoch ohne ein funktionierendes IKS perspektivisch nicht vollständig greifen können.

Dazu ist es erforderlich, die dahinter liegenden Aufbaustrukturen und Ablaufprozesse grundlegend zu verändern und die internen Kontroll- und Überwachungsinstrumente zeitnah und sachgerecht einzusetzen.

Wenn künftig nach Angabe der Verwaltung „...alle Rechnungen über das Fachverfahren (Prosoz 14Plus) erfasst und verarbeitet werden...“, könnte dies dazu beitragen, eine vollständige Dokumentation der durch das Jugendamt verwalteten Sachverhalte vorzulegen. Aus den zur Prüfung vorliegenden Unterlagen lässt sich schließen, dass auch im Berichtsjahr 2018 **kein** vollständiger Überblick - auch über die daraus abzuleitenden Ansprüche - im Fachamt bestand.

Dieser Eindruck basiert auf der Feststellung, dass es nach Anforderung von Kostenersatz/-erstattungsleistungen teilweise zu Schriftverkehr zwischen der Stadt und kostenersatz/-erstattungspflichtigen Trägern gekommen ist, bei dem es u. a. um bereits gezahlte Ansprüche der Stadt Giessen ging, die nochmals angefordert wurden.

Solche Sachverhalte könnten durch eine sachgerechte Steuerung künftig reduziert bzw. vermieden werden. Hiermit würden auch die Feststellungen der 194. Vergleichenden Prüfung ausgeräumt.

Es ist hierbei jedoch auch die Angabe der Verwaltung beachtlich, wonach eine „...zeitliche Diskrepanz von Leistungserbringung und -geltendmachung, bedingt durch das Kostenerstattungsverfahren, besteht; z.B. Krankenkassenkosten werden zum Teil erst ein Jahr später in Rechnung gestellt, dies führt zwangsläufig zu einer periodenfremden Erfassung und Abrechnung...“.

Dies erschwert tatsächlich eine zeitnahe Geltendmachung und führt zu jahresübergreifenden Abrechnungsverfahren. Hinsichtlich der Abrechnung und Abgrenzung muss dabei allerdings auch beachtet werden, dass hiermit die grundsätzliche Ermittlung, aber auch die Zuordnung dieser Summen zum ordentlichen bzw. außerordentlichen Ergebnis des entsprechenden Jahres erschwert wird, da hier gerade nicht mit dem dafür bereitstehenden Instrument der noch nicht abgerechneten Leistungen gearbeitet wird.

Nach Angabe der Verwaltung besteht zurzeit auch noch „...die absurde Situation, dass Guthaben bei den Geschäftsbanken zu Verwarentgelten führen. Ein höherer Guthabenbestand der Stadt in Folge einer vollständigen Realisierung von Forderungen würde also dazu führen, dass die zu zahlenden Verwarentgelte ansteigen würden...“.

Ein Verzicht auf die Realisierung von Ansprüchen ist durch die HGO und die GemHVO nicht vorgesehen. Hier ist auf die Einhaltung der entsprechenden Haushaltsgrundsätze zu achten.

Es ist durch die Verwaltung zu den genannten Prüfungsfeststellungen ebenfalls mitgeteilt worden, dass es ab dem Haushaltsjahr 2018 und ff. noch zu weiteren Änderungen in der Buchhaltungs- und Bilanzierungsmethodik kommen soll. Diese betreffen u. a. die vom Revisionsamt beanstandete, fehlende Abbildung von Ansprüchen im Forderungsbestand.

Durch den bilanziellen Nachweis dieser Vermögensgegenstände könnte dann sichergestellt sein, dass sowohl die Ansprüche dem Grunde, aber auch der Höhe nach erfasst und rechtzeitig eingezogen werden. Voraussetzung hierfür ist aber dennoch, dass ein abgestimmtes IKS zwischen Jugendamt und Kämmerei eingerichtet wird, welches nicht nur über Steuerungslisten des Fachamtes erfolgt, sondern auch eine konsistente Überwachung der Ansprüche in der Buchhaltung beinhaltet.

Dies dürfte dann auch positive Effekte auf das Mahnwesen entfalten.

Revisionsamt

Es ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb die bereits im Jahresabschluss 2017 an verschiedenen Stellen genannten Erläuterungen und Absichten in den Folgeabschlüssen nicht näher präzisiert werden. Wenn „...keine Forderungen für unfertige Leistungen aus noch nicht abgerechneten Erstattungen gegenüber Trägern im Bereich der umA bilanziert ...“ werden, ist diese Aussage insofern ungenau, dass es bilanziell entweder unfertige Leistungen oder Forderungen gibt. Aber auch im Jahresabschluss 2018 ist eine solche Präzisierung nicht erfolgt.

Die im Zusammenhang dazu gemachten Angaben kommen richtigerweise zu dem Schluss, dass sich aus einer konsequenten und vollständigen Abbildung (entweder als unfertige Leistungen oder Forderungen) tatsächlich Auswirkungen auf die Ertragssituation nicht nur des laufenden, sondern vor allem der kommenden Jahre ergeben. Dies ist ein wesentliches Merkmal der doppischen Buchführung, die ja gerade auf die vollständige und periodengerecht abgegrenzte Rechnungslegung abstellt.

In verschiedenen Stellungnahmen gegenüber dem Revisionsamt kommt die Verwaltung zu der Auffassung, dass „... insbesondere bei der Jugendhilfe ... die Maßnahmen ... aus derzeitiger Sicht ausreichend sind...“. Dies fassen wir als Ausblick auf, da wir hierzu auch im Jahr 2018 noch keine abschließenden Erkenntnisse gewinnen konnten.

Wenn mit dieser Argumentation jedoch das Ziel verfolgt wird, die eigentliche Problematik in den Berichtsjahren 2015 ff. für die Zukunft auszuräumen, wonach bei keiner bzw. einer späten und bis zu diesem Zeitpunkt nur der verantwortlichen Organisationseinheit bekannten Information über den Grund und die Höhe von städtischen Ansprüchen die Buchhaltung und damit die Rechnungslegung der Stadt unvollständig bleiben muss, halten wir dies für den richtigen Weg.

Wir gehen davon aus, dass auch weiterhin nicht zuletzt aus der aktiven Begleitung des Gesamtverfahrens und der Berichterstattung des Revisionsamtes in den nachfolgenden Jahren positive Effekte auf das IKS, die Buchhaltung und die Rechnungslegung für die Stadt erfolgen. Daher werden wir die durch die Verwaltung beabsichtigten Anpassungen in der Umsetzung weiter begleiten, nachvollziehen und darüber berichten.

5 Eigenkapital und Nettoposition

(1) Das **Eigenkapital** der Eröffnungsbilanz besteht nach den Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO, Tz. 13 aus der Nettoposition und gegebenenfalls zweckgebundenen Rücklagen und Sonderrücklagen. Die sich auch in Hessen durch Ermessensspielräume auszeichnenden Ansatz- und Bewertungsvorschriften zur Erstellung der EB und in der Folge auch die daraus abzuleitenden Informationen aus den folgenden Jahresabschlüssen tragen dazu bei, dass in den ersten Jahresabschlüssen nach kaufmännischen Grundsätzen z. B. eine Bewertung der absoluten Höhe des Eigenkapitals der Universitätsstadt Giessen über Kennzahlenkataloge durch das Revisionsamt nicht erfolgt.

Dass dem Eigenkapital bzw. der Eigenkapitalquote in diesem Kontext aus Sicht externer Geschäftspartner (z. B. Banken; Investoren), aber auch aus politischer Betrachtung besondere Relevanz zugewiesen wird, ist zutreffend. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass über die Bildung von Messgrößen Jahresabschlusskennzahlen entwickelt werden können, die basierend auf der Ergebnisrechnung die absolute Höhe und die Veränderung des Ressourcenverbrauchs und -aufkommens betrachten.

Diese müssen sich an den Bedürfnissen der Adressaten orientieren und vor dem Hintergrund des dahinter stehenden Steuerungsziels betrachtet werden. Da für die ersten kaufmännischen Jahresabschlüsse noch Unschärfen zu erkennen sind, halten wir es nicht für die Aufgabe des Revisionsamtes, aus dessen Sicht bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Bilanzkennzahlen zu bilden. Dies wird erst ab dem Gesamtabschluss der Universitätsstadt Giessen erfolgen.

(2) Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat am 30.7.2014 Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 veröffentlicht. Diese wurde in Teilen auch für den vorliegenden Jahresabschluss angewendet. Auf die Kennzahlen unter Punkt 2.7. ff. des Jahresabschlusses 2018 (Seite 87 ff.) wird verwiesen.

Danach wurden durch die Kämmerei entsprechende Datenvergleiche angestellt, die wir im Rahmen der Jahresabschlussprüfung revisorisch nachvollzogen haben. Unschärfen in der Darstellung und Aussagelogik wurden auf Arbeitsebene besprochen und auf Korrekturen hingewiesen.

Die **Nettoposition** als Basiskapital der kommunalen Körperschaft ist vergleichbar mit dem „Gezeichneten Kapital“ gem. § 266 Abs. 3 HGB und wird einmalig mit Erstellung der Eröffnungsbilanz ermittelt.

Die in dem letzten kameralen Jahresabschluss 2008 nachgewiesene allgemeine Rücklage musste in der Eröffnungsbilanz nicht mehr explizit ausgewiesen werden. Diese allgemeine Rücklage war vielmehr in der rechnerisch ermittelten Bilanzposition „Nettoposition“ enthalten.

Die Nettoposition ergibt sich rechnerisch aus der Differenz der Aktiva und der sonstigen Passiva (Summe der Rücklagen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Passiven Rechnungsabgrenzungsposten).

Bilanzsumme der Nettoposition in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 385.447.953,10 €
-----------------------------	---------------------------

Prüfungsergebnis

In den Erläuterungen zur Vermögensrechnung im Jahresabschluss werden unter Nr. 1.1. (Passiva, Seite 104) Angaben zu den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr gemacht. Die Nettoposition bleibt gegenüber 2017 unverändert. Basierend auf dem ausgewiesenen Jahresüberschuss steigt das Eigenkapital dagegen um rd. 29,2 Mio. € auf rd. 428,7 Mio. €.

6 Sonderposten

(1) Bei den Sonderposten (SoPo) handelt es sich um erhaltene Zuschüsse und Zuweisungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen. Im Ergebnis müssen damit folglich Investitionen der empfangenden Kommune getätigt oder aber Investitionsförderungsmaßnahmen subventioniert worden sein.

Die in den Sonderposten eingestellten Beträge sind entsprechend der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer der durch sie finanzierten Vermögensgegenstände aufzulösen. Hierbei ist auf eine genaue Zuordnung von Sonderposten zu Vermögensgegenständen und auf eine korrekte Auflösung zu achten.

(2) Bei der Bildung der einzelnen Sonderposten sind die spezifischen gesetzlichen Vorschriften zu beachten. Die stichprobenweise Prüfung hat sich zunächst auf die Feststellung der Vollständigkeit und Dokumentation der Daten konzentriert.

Hier hat die Prüfung ergeben, dass bei der Bilanzierung von Zuwendungen vorwiegend vom Zuwendungsbescheid und den Anordnungen ausgegangen wurde. Stichtag war hierbei die Fälligkeit der Zuwendungen.

(3) Entsprechend der rechtlichen Vorgaben sind die Zuwendungen bis zur zweckgerechten Verwendung unter den sonstigen Verbindlichkeiten auszuweisen, danach hat eine Umgliederung in den Sonderposten zu erfolgen. Bewilligte, aber noch nicht abgerufene Mittel sind zudem als sonstige Forderungen zu bilanzieren. Bei bewilligten Investitionszuschüssen werden bei der Stadt Giessen ab 1.1.2009 die SoPo erst passiviert, wenn der Mittelabruf der Zuwendungsmittel erfolgt. Mit der Buchung des SoPo entsteht die Forderung gegenüber dem Zuwendungsgeber. Eine Forderung kann nach dieser Auffassung erst aktiviert werden, wenn die Zuwendungsvoraussetzungen vorliegen. Dies wird mit der bis zur endgültigen Zahlung nicht mit hinreichender Sicherheit ermittelbaren Forderungshöhe begründet.

Dieses Verfahren entspricht der „Ist=Soll“-Vorgehensweise und sollte nicht länger durchgeführt werden. Zumindest ist sicherzustellen, dass die Beziehung zwischen Anlagegut und SoPo dokumentiert ist.

(4) Hinsichtlich der Kongruenz von Auflösungs- und Abschreibungszeiträumen waren entsprechende Plausibilitätsprüfungen zunächst auf die generelle Übereinstimmung der Abschreibungsdauer der refinanzierten Anlagegüter mit den Abschreibungszeiträumen der korrespondierenden Zuschüsse/Zuweisungen bezogen.

Prüfungsgegenstand war ebenfalls der Abgleich der Nutzungsdauer des Anlagegutes mit der zeitgenauen Auflösung der Sonderposten. In einem weiteren Schritt wurden Stichproben zu den wertmäßig größten Sonderposten und den dazu gehörenden Anlagegütern gezogen. Hier wurde festgestellt, dass die entsprechende Übereinstimmung im Wesentlichen gegeben ist. Die Auflösung entsprach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer, wodurch in der Konsequenz die Ergebnisrechnung später nicht durch fehlende Erträge - und damit nicht periodengerecht - belastet wird. Die Höhe und die Wirkungen der Sonderposten auf die bilanziellen Ergebnisse begründen nach unserer Einschätzung ein (zeitintensives) Engagement, da Sonderposten das Schicksal des jeweils konkret zuzuordnenden Vermögensgegenstands teilen.

Prüfungsergebnis

Wir empfehlen wie bei den vorangegangenen Prüfungen eine unterjährig konsistente Erfassung und Überprüfung aller Sonderposten und eine IT-unterstützte Zuordnung des Sonderpostens zum entsprechenden Anlagegut. Dies erleichtert den Nachvollzug, ob den Abschreibungen und Abgängen entsprechende Auflösungen des Sonderpostens gegenüberstehen.

7 Rückstellungen

(1) Die Bilanzposition wurde aufgrund des hohen Volumens und der (möglichen) Auswirkungen auf die künftigen Ergebnisse einer Vollständigkeitsprüfung unterzogen. Rückstellungen sind Verbindlichkeiten für Aufwendungen, deren Höhe und Fälligkeit noch nicht bekannt sind, die aber wirtschaftlich dem Abschlussjahr zuzurechnen sind. Wir verweisen auf die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016. Diese Möglichkeiten wurden aufgrund verschiedener rechtlicher Vorgaben (Erweiterungen) nochmals ausgedehnt. Vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt unter dem Vorzeichen der Passivierungspflichten und der Passivierungswahlrechte war zu beurteilen, ob die in der Bilanzposition genannten Werte dem Grunde und der Höhe nach plausibel und nachvollziehbar waren.

Nach § 13 hessisches Versorgungsrücklagengesetz (HversRücklG) ist die Stadt verpflichtet, zur Sicherung ihrer Versorgungsaufwendungen (künftige Pensionszahlungen) Vorsorge zu treffen. Diese Mittel sind dazu bestimmt, ab dem Jahr 2018 Zahlungen zur Erfüllung von Pensionsverpflichtungen zu finanzieren. Sie stellen deshalb kein Eigenkapital, sondern Fremdkapital dar und sind nach den VV zu § 23 GemHVO Tz. 5 in der Bilanz unter dem Posten Passiva 3.1 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen als „davon“-Vermerk anzugeben. In Höhe des sich nach dem HVersRücklG ergebenden Betrages müssen flüssige Mittel (Aktiva 2.4) oder Finanzanlagen (Aktiva 3.1) vorhanden sein.

Sie können vorübergehend zur Verbesserung der Liquidität eingesetzt werden. Wir weisen unter Bezug auf die gleichlautenden Feststellungen bei der Bilanzposition „Finanzanlagen“ auf die Einrichtung der entsprechenden Position hin.

Prüfungsergebnis

Bei der Prüfung der Rückstellungen wurden berichtsrelevante Prüfungsfeststellungen getroffen, die unter der entsprechenden Position im Prüfungsbericht konkreter genannt werden.

Es handelt sich um folgende Sachverhalte:

1. Nicht erfolgte Periodenabgrenzung
2. Missachtung des Saldierungsverbots
3. Nicht durchgeführte Abzinsung
4. Bildung der Prozesskosten.

Hier ist festzustellen, dass speziell zum letzten Punkt keine sachgerechte Abstimmung im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses erfolgt.

Da man sich dafür entschieden hat, diese Rückstellungen zu bilden, wird bezüglich des Verfahrens zur Ermittlung der Prozesskosten auf die rechtlichen Vorschriften verwiesen (§§ 106 Abs. 4 HGO sowie § 39 GemHVO).

Eine Abstimmung mit den Fachämtern zu den entsprechenden Risiken - vor Erstellung des Jahresabschlusses - ist unabdingbar, da ansonsten kein Nachweis zu den Risiken aus drohenden Prozessen nachgewiesen werden kann.

8 Verbindlichkeiten

(1) Die Bilanzposition hat dem Grunde und der Höhe nach eine Prüfungsrelevanz. Insofern wurden die Prüfungshandlungen entsprechend strukturiert, um bezogen auf die Frage, welche Auswirkungen sich bei Feststellungen hierbei auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ergeben könnten, entsprechende Ergebnisse zu erhalten.

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und auf den Nachweis der einzelnen Verbindlichkeiten. Zu diesem Zweck wurden u. a. Darlehensverträge und die entsprechenden Abgleiche (Salden- und Bankbestätigungen) vorgelegt und die Verbindlichkeitenübersicht in Stichproben nachvollzogen.

Prüfungsergebnis

Bei der Prüfung der Verbindlichkeiten wurden keine berichtsrelevanten Prüfungsfeststellungen getroffen.

9 Haushaltsrechtliche Beurteilung des Jahresabschlusses

(1) In unsere Berichterstattung ist auch die Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltswirtschaft im geprüften Haushaltsjahr 2018 einzubeziehen. Folglich ist im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses auch festzustellen, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist, mithin entsprechend den geltenden Vorschriften der Haushaltswirtschaft und den Beschlüssen des Magistrates vollzogen wurden, und
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist.

Die durchgeführten Prüfungshandlungen erfolgten in Anlehnung an die Regelungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft, die in den Prüfungsleitlinien des IDR niedergelegt sind. Die prüfungsrelevanten Themenbereiche wurden nach bestehendem Prüfbedarf und Erforderlichkeit im Rahmen der personellen Ressourcen zu Beginn der Prüfung festgelegt und durchgeführt. Anhand verschiedener Fragen und im Gespräch mit den zu prüfenden Fachämtern haben wir uns ein Gesamturteil zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft gebildet.

Für Einzelfallprüfungen haben wir Stichproben in bewusster Auswahl gezogen. In diesem Zusammenhang wurden

- die haushaltswirtschaftliche Organisation,
- die haushaltswirtschaftlichen Instrumente,
- die haushaltswirtschaftliche Prozesse und
- die haushaltswirtschaftliche Lage

erfasst, analysiert und geprüft. Nachfolgend wird durch das Revisionsamt neben der zuvor aufgezeigten Beurteilung relevanter Bilanzpositionen eine nach der HGO vorgesehene, haushaltsrechtliche Würdigung des Jahresabschlusses vorgenommen.

Hierzu sind sowohl die unterjährig im Rahmen der begleitenden Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse, als auch die bei der Jahresabschlussprüfung ermittelten Sachverhalte in die Würdigung eingeflossen. Wir wollen dazu anmerken, dass sich die Geschäftsvorfälle, Sachverhalte, Ablaufprozesse und Entscheidungen der Verwaltung und des Magistrates nur nachvollziehen und plausibilisieren lassen, wenn entsprechende Dokumentationen und Nachweise hierüber vorgelegt werden. **Dies ist nicht in jedem Fall erfolgt.** In diesen Fällen gilt der Grundsatz, wonach bei nicht dokumentierten Nachweisen ein Prüfungsgegenstand nicht prüffähig ist. Sofern solche Sachverhalte identifiziert wurden, haben wir in diesem Schlussbericht dazu Aussagen getroffen.

- Die **Gliederung der Bilanz** ist nach der Ordnung des § 44 GemHVO erfolgt.
- Das **Anlagevermögen** ist nach unserer Stichprobenprüfung **nicht** vollständig erfasst und damit **nicht** richtig bewertet worden.
- Die **Abschreibungen** wurden im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt. Die verwendeten Abschreibungstabellen (Afa) geben einen *Orientierungsrahmen* für Mindestnutzungsdauern wieder.

Soweit die betriebliche Nutzungsdauer von diesen Werten abweicht, waren die dafür nachvollziehbaren Gründe anzugeben. Die Sachverhalte sowie die entsprechend dazu benötigten Informationen wurden im Wege der Stichprobenprüfung auf Plausibilität und Dokumentation nachvollzogen.

- Die anzutreffenden und bilanzierten **Forderungen** und sonstigen Vermögensgegenstände sind wesentlich und werthaltig. Auf die entsprechenden Sachverhalte, die zu Prüfungsfeststellungen in diesem Bericht und zur Angaben im Abschlussvermerk führen, wird verwiesen.

Das Mahn- und Vollstreckungswesen wurde unterjährig begleitend nachvollzogen. Im Rahmen der Kassenprüfungen wurden Bestandsaufnahmen der zwei Handvorschusskassen der Vollziehungsbeamten (VZB) sowie in Stichproben Quartalsabrechnungen der VZB geprüft.

- Die **liquiden Mittel** wurden anhand von Bankauszügen oder Saldenlisten überprüft.
- Die **Sonderposten** wurden auf Vollständigkeit und deren Verbindung mit dem Anlagevermögen überprüft.
- Die vorgeschriebenen **Rückstellungen** wurden stichprobenweise überprüft.

Die *freiwilligen Rückstellungen* sind zulässig und nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendig. Auf die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre (zusätzlich durch Erweiterungen verlängert) wird verwiesen. Diese wurde in Teilen auch für den vorliegenden Jahresabschluss angewendet. Sämtlich bzw. erforderliche Rückstellungen, auch Rechts- und Prozesskostenrückstellungen, sind dem Grunde und der Höhe nach zu identifizieren und bilanziell zu plausibilisieren.

Revisionsamt

- Eine weitere Voraussetzung zur Ermittlung der potenziellen, sonstigen finanziellen Verpflichtungen der Stadt wäre aus risikoorientierter Sicht ein zentrales, IT-gestütztes **Vertragsmanagement**. Die ohne diese Basis erhobenen Daten wurden zum 31.12.2017 dokumentiert. Nachfolgende Darstellung weist die Entwicklung dieser Verpflichtungen ab dem Haushaltsjahr 2014 aus:

2014	92.250.081,00 €
2015	-
2016	96.816.895,00 €
2017	-
2018	102.101.400,62

Im Jahresabschluss 2018 wird dazu angemerkt (Seite 122, Sonstige finanzielle Verpflichtungen), dass keine jährliche Erhebung der Daten erfolgt. Die nächste Erhebung wird im Jahr 2021 per 31.12.2020 erfolgen. Aus dieser Entwicklung ist dennoch zu erkennen, dass sich die Summe kontinuierlich erhöht. Diese Zusammenhänge verdeutlichen die Notwendigkeit eines damit vom Revisionsamt befürworteten Vertragsmanagementsystems.

Wir empfehlen nochmals, dass diese sonstigen finanziellen Verpflichtungen über entsprechende Dokumente erfasst, bewertet und kategorisiert werden, da dort viele Einzelsachverhalte aufzunehmen und nachzuhalten sind, welche in der Gesamtsumme eine wesentliche Position einnehmen.

Für eine rechtssichere Verfahrensweise wäre ein Verfahren zu etablieren, wonach der Kämmerer, dem Rechtsamt und dem Revisionsamt alle Vereinbarungen, die in einem entsprechenden Vertragsmanagement vollständig aufzunehmen sind, für die Jahresabschlussaufstellung durch die Fachämter mitzuteilen sind. Die entsprechende Dokumentation sollte über ein zentrales und systematisches, idealerweise IT-gestütztes Vertragsmanagement erfolgen.

Ohne die entsprechende Dokumentation bzw. Nachweis kann die Vollständigkeit der Angaben im Rahmen der Berichterstattung im Jahresabschluss über Sachverhalte, aus denen sich weitere finanzielle Verpflichtungen sowie Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (§ 50 Abs. 2 Nr. 5 und 8 GemHVO) ergeben können, nicht bestätigt werden.

- Die **Verbindlichkeiten** sind mit dem Rückzahlungsbetrag bilanziert. Die Darlehen wurden anhand von Tilgungsplänen geprüft. Die Kreditoren sind vollständig erfasst. Die Verbindlichkeitenübersichten wurden in Stichproben überprüft.
- **Haftungsverhältnisse** und der **Versicherungsschutz** wurden anhand der Checklisten abgefragt.
- Die Angaben im **Rechenschafts- bzw. Lagebericht** sind durch das Revisionsamt ebenso zu prüfen wie der Jahresabschluss selbst. In der Folge sind hinsichtlich der Einschränkungs- bzw. Versagungsgründe im Abschlussvermerk hierbei die entsprechenden Regelungen analog anzuwenden. Zu den zum Forderungsmanagement (Kostenersatz- bzw. Kostenerstattungsleistungen umF/umA) dargelegten Rechenschafts- bzw. Anhangangaben haben wir aufgrund der Wesentlichkeit und der Auswirkungen auf die VFE-Lage unsere Rechtsauffassung dargelegt. Der Rechenschaftsbericht vermittelt - gemessen am Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses – nach unseren Prüfungsfeststellungen der Haushaltsjahre 2014 ff., aber trotz anders dargestellter Aussage im Rechenschaftsbericht selbst **keine** tatsächliche Vorstellung der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt. Die von der Verwaltung dazu gemachten Ausführungen bei der zusammenfassenden Darstellung der Haushaltslage im Jahresabschluss sind daher **nur teilweise** nachvollziehbar.
- Auf die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppelten Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 wird verwiesen.

Diese wurden nochmals erweitert und in Teilen für den Jahresabschluss 2018 angewendet.

- Die Beurteilung der Einhaltung beihilferechtlicher Vorgaben der Europäischen Union war nicht Gegenstand der Jahresabschlussprüfung. Ungeachtet dessen sind diese Vorgaben nicht nur im Verwaltungsablauf, sondern auch bei der Gewährung von Fördermitteln zu beachten.

Wir empfehlen erneut, in künftigen Jahresabschlüssen eine Dokumentation der Maßnahmen mit den möglichen Risiken im Jahresabschluss (Rechenschafts- bzw. Lagebericht (s. hierzu auch das Institut der Wirtschaftsprüfer - Prüfungsstandard IDW-PS 700) aufzunehmen.

Hierfür wird ergänzend auf das Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen vom Juli 2015 verwiesen.

Im Vorgriff auf künftige Berichte können wir positiv feststellen, dass ab dem Jahr 2021 ein Verfahren etabliert werden soll, welches die sachgerechte und rechtskonforme Abwicklung der europäischen Beihilfevorschriften für die Verwaltung sicherstellt. Wir werden diesen Prozess begleiten und darüber berichten.

- Die gesetzlichen Vorgaben für den **Anhang zum Jahresabschluss** wurden im Wesentlichen erfüllt. Dabei wurden insbesondere sind die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden ausreichend erläutert. Grundsätzlich sind die gewählten Bewertungsmethoden beizubehalten. Durchbrechungen der Ansatz- und Bewertungsstetigkeit sind im Anhang anzugeben, zu begründen und Auswirkungen zu erläutern. Änderungen in den Bewertungsgrundlagen wurden im Prüfungsjahr nicht vorgenommen.

Der **Anhang** vermittelt nach unseren Prüfungen - gemessen am Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses -, aber trotz anders dargestellter Angaben im Anhang **keine** tatsächliche Vorstellung der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt. Die Ausführungen zu der zusammenfassenden Darstellung der Haushaltslage im Jahresabschluss sind daher **nur teilweise** nachvollziehbar.

- Die erforderlichen **Übersichten** nach § 52 GemHVO (Anlagenübersicht/Anlagenspiegel, Forderungsübersicht/Forderungsspiegel, Verbindlichkeitenübersicht, Rückstellungsübersicht) liegen vor. Der vorgelegte Anlagenspiegel des Jahresabschlusses 2018, der zusätzlich um eine Spalte „Abschreibungen auf Abgänge im Haushaltsjahr“ ergänzt wurde, erfüllt hinsichtlich des Struktur- und Zeilenaufbaus die formalen Anforderungen der novellierten GemHVO. Diese hatte eine umfangreiche Korrektur der Spalten im Anlagenspiegel vorgegeben. Der Anlagenspiegel weist keine rechnerischen Unstimmigkeiten im Haushaltsjahr auf. Ausgehend von den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten über alle unterjährigen Bewegungen konnten die Restbuchwerte zum Ende des Haushaltsjahres vollständig nachvollzogen werden.

Eine nach den VV zu § 50 GemHVO vorgesehene Forderungsübersicht (Forderungsspiegel) und die Rückstellungsübersicht sind dem Anhang beigelegt.

- Die Ausführungen zur Erfüllung der **Auflagen der Aufsichtsbehörde** entsprechen nach unseren Feststellungen den bei der Prüfung zum Haushaltsjahr 2018 gewonnenen Erkenntnissen. Zum Prüfungsumfang gehören auch die im Haushaltsplan 2018 genannten Rahmenbedingungen der Vereinbarungen zum Kommunalen Schutzschirm Hessen, die Beachtung der Umsetzung des Abbaupfades und die Anforderungen aus dem Haushaltssicherungskonzept.
- Unsere Prüfungen zur **dauernden Überwachung der Kassen** ergaben keine berichtsrelevanten Feststellungen. Alle Fachämter sind gehalten, die Vorschriften der GemKVO über das Anordnungs- und Belegwesen sowie die städtischen Dienstanweisungen zu beachten.

Entsprechend ist eine erforderliche Sorgfalt sowohl bei der Erstellung der Buchungsunterlagen, aber auch deren Anlagen walten zu lassen, um zeitaufwendige Nachfragen und Korrekturen, die dann durch -20- abzuarbeiten sind, zu vermeiden.

- Es liegen uns weiterhin keine Erkenntnisse vor, dass im Haushaltsjahr 2018 die Regelungen zur **vorläufigen Haushaltsführung** nicht beachtet wurden.

- Weitere Hinweise und Empfehlungen in der **Ergebnisrechnung** für mögliche Prüfpunkte (u. a. Identifizierung und Vermeidung von Mappingfehlern, Zuordnungen und Schlüsselungen und damit die Reduzierung von Redundanzen und Schnittstellen zur **Finanzrechnung**) wurden der Verwaltung gegeben. Wir haben im Wege der Stichprobe nachvollzogen, ob die Buchungen immer bei den richtigen Konten verbucht wurden. Hierzu verweisen wir auf die Ausführungen im Jahresabschluss (Nr. 3.3., Seite 114), wonach verschiedene Planansätze der Finanzrechnung nicht mit den korrespondierenden Positionen der Ergebnisrechnung übereinstimmen. Ursächlich dafür waren demnach fehlerhaft hinterlegte Steuerungs_codes.

Wir haben bereits bei früheren Prüfungen darauf hingewiesen, dass wir auf die genannten Differenzen bei den fortgeschriebenen Ansätzen zwischen Ergebnis- und Finanzrechnung zurückkommen. Hierzu hat die Verwaltung angegeben, dass die Konten im Jahresabschluss korrigiert und damit entsprechend sortiert werden, um zukünftig zuverlässige betriebswirtschaftliche Auswertungen zu ermöglichen. Im Jahresabschluss wurden inhaltsgleiche Darlegungen und Absichtserklärungen formuliert, denen keine Änderung der genannten Verfahrensweise folgte. Im Jahresabschluss 2018 ist festzustellen, dass die eigentliche Zielsetzung **nicht** erreicht wurde, wonach die Sachverhalte so zu dokumentieren und in einer Form nachzuweisen sind, die es den Entscheidungsträgern ermöglicht, jahresübergreifenden Änderungen bzw. Transaktionen und die finanzwirtschaftlichen Wirkungen zwischen Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung nachzuvollziehen. So ist z. B. seit 2017 eine hohe Anzahl von Geschäftsvorfällen, insbesondere im Bereich des TH 6, nicht in der Buchhaltung der Stadt enthalten bzw. durch Dokumentationsmängel nicht transparent und jährlich abgrenzbar zuzuordnen.

- In Bezug auf die **Finanzrechnung** gelten daher die zuvor gemachten Angaben. Weiterhin haben wir ergänzend geprüft, ob die Zahlungsmittelflüsse aus Investitionstätigkeit, aus Finanzierungstätigkeit und aus haushaltsunwirksamen Vorgängen der Summe der dargestellten Zahlungsmittelflüsse in den Teilfinanzrechnungen entsprechen. Abweichungen haben wir nicht festgestellt.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass insbesondere dann, wenn Prüfungsergebnisse zu Einschränkungen des Abschlussvermerks führten (wie in den Jahren 2009-2017), der Magistrat bzw. die Kämmerei mit dem Entlastungsbeschluss der Stadtverordnetenversammlung aufgefordert wurden, die Korrekturen im nächsten noch offenen Jahresabschluss (in diesem Fall: 2018) abzubilden.

Eine vollständige Korrektur der mit einem Einschränkungsvermerk versehenen Sachverhalte konnte im Jahresabschluss 2018 **nicht** festgestellt werden.

Die Stadtverordnetenversammlung ist nach der Vorgaben zu § 112 HGO (Nr. 4 der Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) - Sechster Teil - vom 1.10.2013) unverzüglich nach der Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 über wesentliche Sachverhalte zu unterrichten.

Auf die Ausführungen dieses Schlussberichtes und die Erlassvorschriften zur Erleichterung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse der Kommunen in Hessen wird zur Vollständigkeit verwiesen.

10 Abschlussvermerk

Wir haben den vorgelegten Jahresabschluss - bestehend aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie Anhang - unter Einbeziehung der Buchführung und den Rechenschaftsbericht der Stadt für das Haushaltsjahr 2018 geprüft.

Die Ermittlung der Datengrundlage, die Buchführung, die Aufstellung des Jahresabschlusses mit Anhang und des Rechenschaftsberichtes liegen nach den haushaltswirtschaftlichen Vorschriften in der Verantwortung des Magistrates. Eine Verpflichtung zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung wird über die Hinweise bzw. Erläuterungen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der hessischen Gemeindeordnung - Sechster Teil (hier: zu § 128 HGO) dokumentiert.

Danach erfordert die Prüfung der Abschlüsse mit allen Unterlagen eine Erklärung gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt, dass die Unterlagen vollständig vorgelegt worden sind. Diese Vollständigkeitserklärung ist nicht vorgelegt worden.

Wir gehen ersatzweise davon aus, dass die Stadtkämmerin mit der Vorlage zur Einbringung des Aufstellungsbeschlusses zum Jahresabschluss 2018 dessen Vollständigkeit nebst Anhang bestätigt hat.

Die für den Abschluss und den Lagebericht verantwortlichen gesetzlichen Vertreter haben dem Abschlussprüfer gegenüber ergänzende Erklärungen über Nachweise und Aufklärungen abgegeben, die für eine sorgfältige Prüfung aus Sicht des Abschlussprüfers notwendig sind. Die Erklärungen sind vom Abschlussprüfer auf Kompetenz, Integrität und Verlässlichkeit zu bewerten und im Abschlussvermerk über die Prüfung zu berücksichtigen.

Das Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen ist gemäß §§ 128, 131 HGO in Verbindung mit § 59 Abs. 5 GemHVO für die Prüfung des Jahresabschlusses zuständig.

Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage der von uns durchgeführten Prüfung eine Beurteilung des vorgelegten Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichtes unter Einbeziehung der Ermittlungsgrundlagen abzugeben.

Wir haben unsere Jahresabschlussprüfung nach §§ 128, 131 HGO vorgenommen. Die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße, die sich auf die Darstellung des durch den Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und durch den Rechenschaftsbericht vermittelten Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden.

Bei der Festlegung der Prüfungshandlungen wurden die Kenntnisse über die Geschäftstätigkeit und über das wirtschaftliche und rechtliche Umfeld der Stadt berücksichtigt.

Im Rahmen der stichprobenartig durchgeführten Prüfung wurde der risikoorientierte Prüfungsansatz angewendet. Die Prüfung umfasst die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze und der wesentlichen Einschätzungen des Magistrates sowie die Würdigung der Gesamtdarstellung des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichts. Wir sind der Auffassung, dass unsere Prüfung eine hinreichend sichere Grundlage für unsere Beurteilung bildet.

Es sind keine Unrichtigkeiten und Verstöße (dolose Handlungen) entdeckt worden, die sich auf das durch den Jahresabschluss nebst Anhang vermittelte Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Stadt auswirken.

Die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre (hier: nochmals darüber hinaus erweiterte Vereinfachungsregelungen) wurden in Teilen auch bei der Aufstellung des vorliegenden Jahresabschlusses angewendet.

Revisionsamt

Wir haben hierzu unsere Prüfungshandlungen entsprechend ausgerichtet und die Prüfungsfeststellungen unter Beachtung der angewendeten Vereinfachungsregelungen getroffen.

Sofern sich bei der Prüfung unter Berücksichtigung der Anwendung der Vereinfachungsregelungen, aber auch bei der Prüfung der nicht unter Anwendung dieser Vereinfachungsregelungen erstellten Bestandteile des Jahresabschlusses Gründe ergeben, die zur einer Einschränkung des Abschlussvermerks führen, sind diese zu dokumentieren.

Auf die in diesem Bericht dargestellten Einschränkungstatbestände wird hingewiesen.

Einschränkungstatbestände beziehen sich auf Mängel bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung bzw. auf Verstöße gegen Ansatz-, Bewertungs- und Ausweisivorschriften. Damit haben die festgestellten Einschränkungstatbestände den Charakter einer wesentlichen Beanstandung gegen (abgrenzbare Teile) des Jahresabschlusses. Hinsichtlich der revisorischen Bewertung ist es eine Aufgabe des Revisionsamtes, die Prüfungsmaßstäbe festzulegen, darzustellen, wie einzelne Vorgänge bewertet wurden, die wesentlichen, prüfungsrelevanten Sachverhalte zu identifizieren und darüber zielgerichtet zu berichten.

Sofern es sich um keine schwerwiegenden Unkorrektheiten handelt, die nicht ins Gewicht fallen, scheidet eine Einschränkung des Abschlussvermerks regelhaft aus.

Werden allerdings eine Vielzahl von Einzelverstößen sowie die nicht vollständige Umsetzung der Empfehlungen vergangener Jahre festgestellt, ist dies durch das Revisionsamt zu bewerten, darüber zu berichten und durch die Stadtverordnetenversammlung zu würdigen. Dies kann auch zu einer Versagung des Abschlussvermerkes führen.

Hierzu gehört auch die Möglichkeit zur Erteilung eines entsprechenden Prüfungsauftrages nach § 131 Abs. 2 HGO.

Sie kann in Frage kommen, wenn das Revisionsamt im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit Sachverhalte angetroffen hat, die nach seiner Einschätzung einer intensiven Prüfung unterzogen werden sollten und für diese Prüfung ein Auftrag nach § 131 Abs. 2 HGO erforderlich ist. Entsprechend liegt es in der Verantwortung der Stadtverordnetenversammlung darüber zu befinden, ob unter dem Eindruck der berichteten Sachverhalte ein uneingeschränktes Vertrauensvotum gerechtfertigt ist oder aufgrund der vom Revisionsamt begründet vorgetragenen Sachverhalte eine Einschränkung erfolgt.

Unsere Prüfung hat zu folgenden Einwendungen geführt:

- **Ergebnisrechnung und Vermögensrechnung**

Das Revisionsamt hat die Prüfung am 30.12.2020 abgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt war es nicht möglich, belastbare Werte aus der Buchhaltung zu den Kostenersatzleistungen und -erstattungen (Kostenträger 0643010300: unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer) zu identifizieren (gebuchter Ertrag > gebuchter Aufwand), die jedoch zur Bezifferung eines konkreten Prüfungsergebnisses erforderlich sind. Ein höherer Ertrag als Aufwand ist nicht plausibel, da nur erbrachte Leistungen abgerechnet werden können. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass relevante, dem genannten Kostenträger (0643010300) zugehörige Aufwendungen auf andere Kostenträger gebucht wurden oder andere Erträge auf den Kostenträger gebucht wurden. Bei Auswertung der vorgelegten Prüfungsdokumente wurde deutlich, dass zeitliche Abgrenzungen nicht berücksichtigt werden. Dies führt zu unrichtigen Ausweisungsergebnissen. Die nicht transparente Wertermittlung zwischen Jugendamt und Kämmerei auf der Basis von separat erstellten Excel-Tabellen, in der ermittelte Werte zur Buchung der „noch nicht abgerechneten Leistungen“ nicht stimmen können, führt dazu, dass der entsprechende Kostenträger höhere Erträge als Aufwendungen ausweist. Das Ergebnis des Geschäftsjahres 2018 ist somit nicht nachvollziehbar. Auf die hierzu dargestellten Aussagen zum Forderungsmanagement und zum Internen Kontrollsystem (IKS) wird mit der Zusatzbemerkung verwiesen, dass die grundsätzlichen Prüfungsfeststellungen der vergangenen Jahre, auch zu den Buchungsverfahren, sich zwar reduzieren, aber noch nicht vollständig an die rechtlichen Vorgaben angepasst wurden.

Revisionsamt

Wir sehen zwar Änderungen, die in der Gesamtheit aber nicht ausreichen, die festgestellten Mängel dauerhaft als ausgeräumt zu bewerten oder die Risiken hinsichtlich der Vollständigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und der Transparenz des Verwaltungshandelns generell abzustellen.

Auf die bereits seit mehreren Jahren aufgezeigten Prüfungsfeststellungen und die dazu durch die Stadtverordnetenversammlung getroffenen Beschlüsse wird verwiesen.

In der Darstellung im Jahresabschluss, aber auch in den dazu vorgelegten Dokumenten und Unterlagen sind somit noch keine hinreichenden Anpassungen erfolgt. Auch die von der Verwaltung mehrfach angekündigten organisatorischen und methodischen Anpassungen sind bisher nur teilweise erfolgt. So gelingt es z. B. seit geraumer Zeit nicht, eine abgestimmte und plausible Summen- und Saldenliste zur Prüfung vorzulegen. Diese stellt eine wesentliche Grundlage zur Erstellung des Jahresabschlusses dar, da über sie ein Abgleich des Ergebnisses mit der Buchhaltung dokumentiert wird. Die vollständige und zeitnahe Abstimmung von Salden zur Erstellung des Jahresabschlusses ist auch gegenüber den Beteiligungen/Verbundenen Unternehmen erforderlich und eine wesentliche Voraussetzung, um überhaupt einen konsolidierten Gesamtabchluss der Universitätsstadt Giessen aufstellen zu können.

Die Abstimmung weist ebenfalls bereits seit Jahren Unstimmigkeiten auf und kann durch das Revisionsamt erst durch wiederholtes Nachfragen untersucht werden, wobei auch die Vorlage von Dokumenten zum Teil erst nach mehreren Aufforderungen und teilweise unvollständig erfolgt. Beispielhaft soll hierzu auf einen durch die Stadtwerke Giessen (SWG) erstellten Schriftsatz verwiesen werden. Danach ergibt sich bei der Abstimmung der Salden für 2017 einen Saldo zwischen der Stadt und den Stadtwerken in Höhe von rd. 900.000 €. Hierbei wird das bereits zu verschiedenen anderen Sachverhalten (u. a. Kostenersatzleistungen umA) aufgezeigte, fehlerhafte Buchungsverfahren der Stadt („Ist=Soll“) auch extern problematisiert, indem die SWG darauf aufmerksam macht, dass „...bei Ihnen 2017 Rechnungen erst in 2018 verbucht und bei uns bereits in 2017 verbucht worden sind...“.

Revisionsamt

Wir haben die in diesem Schlussbericht, aber auch in unseren Management-Lettern sowie den in den jeweiligen Schlussberichten der letzten Jahre dargestellten Prüfungsfeststellungen sorgfältig erhoben. Dabei haben wir im Hinblick auf die für ein abschließendes Prüfungsurteil erforderliche Beurteilung einer qualitativen und quantitativen Wesentlichkeit von Prüfungsfeststellungen auch zu entscheiden, ob für diesen Schlussbericht 2018 Einschränkungen des Prüfungsurteils bzw. eine (teilweise) Versagung des Abschlussvermerkes in Frage kommen.

Bei unseren Prüfungen stellen wir im Zuge der Rückschau sowie den aktuellen Erkenntnissen zunehmend Prüfungshemmnisse fest, über die wir zu berichten haben.

So sehen wir es bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 und auch im Hinblick auf die bereits vorliegenden Erkenntnisse zu den Folgejahren bis 2019 zunehmend das Problem, dass über Jahre fortgesetzte Mängel sich dazu verdichtet haben, dass sich kein mit hinreichender Sicherheit beurteilungsfähiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zeigt.

Die sich z. T. wiederholenden Prüfungsfeststellungen machen es erforderlich, nochmals mit Nachdruck auf die damit verbundenen Risiken der Stadt aufmerksam zu machen.

Das Revisionsamt hat die Prüfungsergebnisse schon in der Vergangenheit klar und systematisch erhoben und dokumentiert sowie gegenüber den Gremien darüber berichtet. Die im Zuge dieser Berichterstattung durch die Verwaltung zugesicherten Verbesserungen mit einer Erhöhung der organisatorischen und methodischen Klarheit und Transparenz in der Aufgabenstruktur, aber auch den Arbeitsprozessen sind noch nicht ausreichend implementiert. Sie werden nach unserer Beurteilung aber auch nicht ausreichend durch den Magistrat eingefordert, obwohl gerade dadurch eine bessere Steuerung der Verwaltung und eine Reduzierung von Risiken der Stadt erreicht werden könnten. Vor allem die Behebung der im Zuge der Flüchtlingskrise aufgezeigten Mängel - sowohl im Forderungsmanagement, in der Buchhaltung sowie auch im IKS - sollten vor dem Hintergrund der durchaus vorhandenen Möglichkeit einer ähnlichen Situation in den kommenden Jahren angegangen werden.

Hierzu ist beispielhaft nochmals auf einen Sachverhalt zu verweisen, der nach unserer Auffassung das System von vermeintlichen Unzuständigkeiten, aber auch fehlender Transparenz und IKS, verdeutlicht.

So wurde im Abrechnungsverfahren bezüglich der Unterbringung umA zwischen der Stadt Gießen und der Caritas (St. Stephanus-Heim) eine vertragliche Vereinbarung geschlossen. Danach hätte im Anschluss an die Abschlagszahlungen der Stadt Gießen eine Spitzabrechnung erfolgen müssen, bei der Rückerstattungen bzw. eine Verrechnung der möglicherweise zuviel an die Caritas geleisteten Zahlungen gegengerechnet werden sollten. Das Verfahren scheiterte jedoch bereits daran, dass die Zahlungen der Stadt weder sach-gerecht in der Buchhaltung nachgewiesen sind, noch die Abstimmung zwischen den in Prosoz 14Plus vorhandenen Daten mit der Buchhaltung erfolgte. Laut der Buchhaltung der Stadt wurden weiterhin unterschiedliche Beträge an die Caritas ausgezahlt (**2017**: 4,2 Mio. €, **2018**: 3,15 Mio. €; **2019**: 2,5 Mio. €; **2020**: 1,5 Mio. €), obwohl in den Gesprächen zum Ergebnis der Prüfung zwischen der Kämmerei und dem Revisionsamt nachdrücklich auf die Einstellung weiterer Abschlagszahlungen hingewiesen wurde, bis die Abrechnungsproblematik geklärt wäre. Es kann daher folglich bislang nicht bestätigt werden, ob bzw. in welcher Höhe es zu Überzahlungen der Stadt oder möglicherweise auch Rückerstattungen an die Stadt gekommen ist.

Auch der Ausblick auf die im Zuge der Coronakrise zuletzt durch die Verwaltung selbst formulierten Risiken hinsichtlich des Haushaltsausgleiches, eines perspektivisch sinkenden Steueraufkommens, der damit verbundenen erhöhten Kreditlinie und eines ausgeweiteten Liquiditätsbedarfes sollten Anlass sein, geeignete Steuerungsmechanismen im Forderungsmanagement der Stadt zu etablieren. Hierzu gehört es, zum Schutz der Beschäftigten und der Bürgerinnen und Bürger vor Risiken wie z. B. fehlenden oder unvollständigen internen Kontrollen oder einer nicht vollständigen Buchhaltung und Bilanzierung eine Strategie zu formulieren, die einen Beitrag zur Reduzierung von Prüfungsfeststellungen bei einer späteren Nachprüfung - gleich ob durch interne wie externe Prüfungsinstitutionen - leisten könnte. Daher werden wir in den kommenden Prüfungsjahren besonders die methodischen und auch die organisatorischen Veränderungen beurteilen, um auch hierzu ein sachgerechtes Prüfungsurteil zu entwickeln.

Revisionsamt

Unter Bezug auf die Prüfungsergebnisse kommt das Revisionsamt zu der Beurteilung, dass aufgrund fortgesetzter, schwerwiegender formeller und materieller Verstöße, einer unvollständigen Buchhaltung und Bilanzierung, eines in wesentlichen Teilen nicht integren IKS sowie diverser Prüfungshemmnisse kein eingeschränkter Abschlussvermerk möglich ist.

Das Revisionsamt stellt fest, dass unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und den eingeräumten Wahlrechten und Vereinfachungen der Jahresabschluss 2018, sein Anhang und der Rechenschaftsbericht kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes, hinreichend sicheres Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Universitätsstadt Giessen vermitteln.

Dies führt zu dem Ergebnis, dass der Jahresabschluss 2018, sein Anhang und der Rechenschaftsbericht nach Auffassung durch das Revisionsamt nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, was zusammenfassend einen Versagungsvermerk für das Prüfungsjahr 2018 rechtfertigt.

Es liegen folgende Versagungsstatbestände vor:

- **Buchführung:** Es bestehen fortgesetzte, wesentliche Mängel, wie z. B. unvollständige Erfassung von wichtigen Geschäftsvorfällen bzw. Unmöglichkeit einer sicheren Beurteilung wegen fehlender Beweiskraft, was einen Versagungsvermerk rechtfertigt.
- **Gliederungsvorschriften:** Weil die Klarheit und Übersichtlichkeit des Jahresabschlusses insbesondere bei mehreren, jahresübergreifenden Verstößen insgesamt nicht mehr gegeben sind, ist ein Versagungsvermerk anzubringen.
- **Ansatz- und Bewertungsvorschriften:** Da die Aufstellung des Jahresabschlusses unter dem Gesichtspunkt der Transparenz, Vollständigkeit und Übersichtlichkeit erfolgt, obwohl seit mehreren Jahren Vorkommnisse von besonderer Bedeutung vorliegen, die dem entgegenstehen, ist ein Versagungsvermerk zu formulieren.

•**Anhang:** Ein unvollständiger oder fehlerhafter Anhang ist danach zu gewichten, ob die mangelhaften Angaben noch ein positives Gesamturteil ermöglichen. Ein Versagungsvermerk ist auszustellen, da keine positive Aussage zur Generalnorm mehr abgegeben werden kann.

•**Rechenschafts-/Lagebericht:** Der Rechenschafts-/Lagebericht stellt einen wesentlichen Teil der Berichterstattung insbesondere über künftige Risiken dar. Da der Rechenschafts-/Lagebericht in wesentlichen Teilen nicht aussagefähig bzw. unvollständig ist, wird ein Versagungsvermerk ausgesprochen.

•**Vollständigkeitserklärung:** Eine Verpflichtung zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung wird über die Hinweise bzw. Erläuterungen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der hessischen Gemeindeordnung - Sechster Teil (hier: zu § 128 HGO) dokumentiert. Da trotz fortgesetzter Aufforderung seit längerem keine Vollständigkeitserklärung der gesetzlichen Vertreter gegenüber dem Abschlussprüfer abgegeben wird, mit der sie ihre Gesamtverantwortung für die Rechnungslegung dokumentieren, ist ein Versagungsvermerk zu erteilen.

Der Schlussbericht des Revisionsamtes der Universitätsstadt Giessen ist der Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Giessen zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. Die Berichte sind öffentlich bekannt zu machen.

Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss ist der Aufsichtsbehörde vorzulegen.



Revisionsamt

Teil 2 Prüfung des Jahresabschlusses 2018

Teilbereich A Prüfungsbericht

1 Prüfungsgrundlagen und Prüfungsauftrag

Die Universitätsstadt Giessen ist eine kreisangehörige Sonderstatusstadt mit den Stadtteilen Allendorf, Kleinlinden, Rödgen, Wieseck und Lützellinden. Der Verwaltungssitz mit Rathaus befindet sich in der Kernstadt in Giessen, Berliner Platz 1. Oberbürgermeisterin der Universitätsstadt Giessen war zum Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses Frau Dietlind Grabe-Bolz

Die Universitätsstadt Giessen hat mit Wirkung zum 01.01.2009 die Umstellung auf die Doppik als alleiniges Haushalts- und Rechnungssystem vollzogen. Die erforderliche Änderung der Hauptsatzung hat die Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

Wesentliche Grundlagen des ersten Jahresabschlusses und des Anhangs waren die Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO-Doppik) vom 2.4.2006, die Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik vom 14.5.2008, die Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sowie die vom Magistrat der Universitätsstadt Giessen beschlossenen Inventur- und Bewertungsrichtlinien.

Die für den Jahresabschluss 2018 geltenden Vorschriften der HGO wurden um entsprechende Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der hessischen Gemeindeordnung (HGO) - Sechster Teil vom 1.10.2013 - erweitert. Daneben wurden weitere maßgebliche Vorschriften mit Änderung der GemHVO vom 27.12.2011 neu formuliert. Entsprechende Hinweise zur GemHVO wurden am 22.01.2013 erlassen. Diese Hinweise werden als relevante Rechtsgrundlagen verstanden, die als Verwaltungsvorschriften (VV; als Hinweise formuliert) ausgelegt und damit für die Prüfung auch ohne explizite Ausführung angewendet werden.

In diesem Schlussbericht wird in der Folge auf die Vorschriften der HGO und der GemHVO mit den genannten Hinweisen abgestellt.

Soweit die Vorschriften der HGO und der GemHVO sowie die Hinweise zu einem konkreten Sachverhalt keine Regelungen enthalten, können bei der Beurteilung von Zweifelsfragen die entsprechenden handels- und steuerrechtlichen Regelungen einbezogen werden (siehe Absatz 2 des Vorwortes der Hinweise zur GemHVO).

Prüfungsgegenstand ist der Jahresabschluss - bestehend aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie Anhang - unter Einbeziehung der Buchführung und des Rechenschaftsberichts sowie der Anlagen. Die Prüfung erfolgte durch das Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen als zuständiges Rechnungsprüfungsamt im Sinne des § 129 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) in Verbindung mit § 131 Abs. 1 HGO und § 59 Abs. 5 GemHVO.

1.1 Ziele

Ziel des Prüfungsauftrages des Revisionsamtes ist in sinngemäßer Anwendung des § 108 Abs. 3 und 4 HGO in Verbindung mit § 112 HGO und den §§ 38 ff GemHVO unter Beachtung des § 59 GemHVO festzustellen, ob der Jahresabschluss sowie der Anhang nach den tatsächlichen Verhältnissen ein hinreichend realistisches Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Universitätsstadt Giessen vermitteln. Die Grundsätze zum Prüfungsverfahren, der geplante Prüfungsablauf und die vorgesehene Prüfungsdauer wurden mit der Kämmerei besprochen und der Behördenleitung zur Kenntnis gegeben. Die Prüfungsdurchführung wurde in der Folge technikunterstützt umgesetzt. Prüfungsschwerpunkte waren die

- Prüfung der Vollständigkeit: Es war zu prüfen, ob alle gemäß § 49 GemHVO aufzuführenden Bestandteile der Vermögensrechnung tatsächlich in dem Jahresabschluss abgebildet sind.
- Prüfung der Existenz: Es war zu prüfen, ob alle in dem Jahresabschluss abgebildeten Posten vorhanden sind.
- Prüfung der Bewertung: Es war zu prüfen, ob alle Vermögenswerte, Schulden und Rechte in dem Jahresabschluss unter Beachtung der Bewertungsvorschriften zutreffend bewertet worden sind.

Revisionsamt

- Prüfung der Richtigkeit: Es war zu prüfen, ob alle Beträge und sonstigen Angaben, die sich auf Posten in dem Jahresabschluss beziehen, korrekt erfasst wurden.
- Prüfung der Abgrenzung: Es war zu prüfen, ob alle in dem Jahresabschluss erfassten Posten der richtigen Rechnungslegungsperiode zugeordnet wurden.
- Prüfung des Eigentums und der Verpflichtungen: Es war zu prüfen, ob die in dem Jahresabschluss abgebildeten Vermögenswerte zum Bilanzstichtag der Kommune zuzuordnen waren und ob hinsichtlich der ausgewiesenen Schulden zum Bilanzstichtag entsprechende Verpflichtungen bestanden.
- Prüfung des Ausweises: Es war zu prüfen, ob die einzelnen Positionen des Jahresabschlusses in den zutreffenden Bilanzkonten erfasst wurden und ob Ausweis und Erläuterungen in dem Jahresabschluss und im Anhang sachgerecht und verständlich sind.

Mit Beschluss des Magistrates vom XXX wurde dem Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen der aufgestellte Entwurf des Jahresabschlusses 2018 zur Prüfung vorgelegt. Im Einzelnen wurden mit diesem Dokument folgende Unterlagen zur Prüfung eingereicht:

1. Vermögensrechnung (Bilanz) zum 31.12.2018
2. Gesamtergebnisrechnung 2018
3. Teilergebnisrechnungen 2018
4. Gesamtfinanzrechnung 2018 (direkt)
5. Teilfinanzrechnung 2018
6. Rechenschaftsbericht 2018
7. Anhang zum Jahresabschluss zum 31.12.2018
8. Übersichten über den Stand
 - a. des Anlagevermögens
 - b. der Verbindlichkeiten
 - c. der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen
 - d. der Rückstellungen
 - e. der Forderungen
 - e. der Haushaltsausgabereste.

Revisionsamt

Als Ergebnis der vorangegangenen Prüfungen wurden zur Beschleunigung der Jahresabschlussprüfung 2018 bereits im Vorfeld des Aufstellungsbeschlusses zahlreiche Unterlagen und Belege vom Revisionsamt angefordert. Im Wege einer Vorprüfung konnten somit schon Einzel- oder Gruppensachverhalte sowie verschiedene Geschäftsprozesse systematisch analysiert und geprüft werden. Eine Dokumentation ist in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt.

Die Vollständigkeit aller zur Prüfung übergebenen Unterlagen ist aus nachfolgenden Argumentationen Voraussetzung für die Aufnahme von Prüfungshandlungen durch das Revisionsamt.

Eine Verpflichtung zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung wird über die Hinweise bzw. Erläuterungen zu § 128 HGO (StAnz. Nr. 42, 2013, Seite 1295 ff.) dokumentiert. Für den Jahresabschluss der Universitätsstadt Giessen ist gemäß der Regelungen des § 128 HGO der Jahresabschluss für Kapitalgesellschaften nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) das Referenzmodell. Dieser Jahresabschluss ist gemäß § 243 Abs. 1. HGB nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) aufzustellen. Daraus leitet sich ab, dass neben den sinngemäß formulierten Vorschriften der HGO auch nach § 246 Abs. 1 HGB ff. in der Bilanz (dem Jahresabschluss) sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden, ferner die RAP und in der GuV (Ergebnisrechnung) sämtliche Aufwendungen und Erträge, anzusetzen sind.

Damit ist für die Prüfung der Abschlüsse mit allen Unterlagen eine Erklärung gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt abzugeben, dass die Unterlagen vollständig vorgelegt worden sind (Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu § 128 Abs. 1. HGO).

Eine entsprechende Vollständigkeitserklärung ist durch den Magistrat nicht vorgelegt worden. Wir gehen ersatzweise davon aus, dass die Stadtkämmerin mit der Vorlage zur Einbringung des Aufstellungsbeschlusses zum Jahresabschluss 2018 dessen Vollständigkeit nebst Anhang im Sinne der genannten Vorschriften bestätigt hat.

Die für den Abschluss und den Lagebericht verantwortlichen gesetzlichen Vertreter haben dem Abschlussprüfer gegenüber ergänzende Erklärungen über Nachweise und Aufklärungen abzugeben, die für eine sorgfältige Prüfung aus Sicht des Abschlussprüfers notwendig sind. Die Erklärungen sind vom Abschlussprüfer auf Kompetenz, Integrität und Verlässlichkeit zu bewerten und im Abschlussvermerk über die Prüfung zu berücksichtigen. Dies trifft zukünftig auch für die Konzernabschlüsse zu.

Es war damit zu unterstellen, dass über die Beschlussfassung der Magistrat der Universitätsstadt Giessen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 alle bekannten und relevanten Sachverhalte vollständig berücksichtigt hat.

1.2 Vorgehen

Die Anforderungen aus dem (neuartigen) Prüfungsgegenstand erforderten gewissermaßen eine Abkehr der etablierten, standardisierten Prüfungsmethodik hin zu einer dynamischen, sich den jeweiligen Ereignissen anpassenden Strategie. Die Analyse der gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich deren wesentlichen, langfristigen Auswirkungen auf die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage stehen hierbei im Vordergrund.

Da bis zum Jahr 2009 keine Erfahrungen mit der Aufstellung eines doppischen Jahresabschluss bestanden, sind auch der Aufbau auf Erkenntnissen der Vorjahre oder einfache Fortschreibungen bekannter Sachverhalte nicht ohne weiteres möglich. Insofern ist auch bei der Prüfung der Umsetzung des Haushaltsplanes und beim Jahresabschluss 2018 eine Risikobewertung aller Bilanzpositionen dem Grunde nach obsolet, da die Bandbreite der Streuung von einem generell hohen bis zu einem generell niedrigen Risiko reichen würde.

Analog der kommunalrechtlichen Vorgaben, der Empfehlungen der Leitlinien des IDR und unter Anwendung des IDW PS 730 n. F. liegt jedoch auch bei der Prüfung des Jahresabschlusses bereits ein risikoorientierter Prüfungsansatz zugrunde. Dabei ist der Grundsatz der Wesentlichkeit zu beachten. Er bezieht sich auf falsche Angaben, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf den Aussagewert der Rechnungslegung für die Abschlussadressaten haben. Entsprechend sind bei der Prüfung solche Prüfungshandlungen durchzuführen, durch die die Risiken wesentlicher falscher Angaben in dem Jahresabschluss festzustellen sind.

In den ersten Jahren nach der Umstellung besteht bei einer Prüfung der doppelten Jahresabschlüsse ein unvermeidbares höheres Risiko, falsche Angaben nicht zu entdecken. Insofern hat sich der Prüfer auch bei den nachfolgenden Prüfungen vor allem damit auseinanderzusetzen, wie die Gebietskörperschaft die Vollständigkeit und Richtigkeit der in der Rechnungslegung enthaltenen Vermögensgegenstände und Schulden sicherstellt.

Entsprechend wurde durch das Revisionsamt sowohl in den unterjährigen Prüfung, als auch in den Jahresabschlussprüfungen das interne Kontrollsystem (IKS) der Stadt sowie die im Jahresabschluss aufgezeigten Risiken in die Prüfungsplanung aufgenommen und bei der Prüfungsdurchführung bewertet.

Zur Verminderung des Risikos, dass Vermögensgegenstände und Schulden nicht oder nicht vollständig erfasst werden, ist der Erfassungssystematik und der Vollständigkeit besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Zur Prüfung der Erfassung und Bewertung sind beim Jahresabschluss die wesentlichen Bewertungsgrundlagen einschließlich der wertbestimmenden Faktoren von hoher Bedeutung. Auf die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppelten Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre (und Erweiterungen) wird verwiesen. Diese wurde in Teilen auch für den vorliegenden Jahresabschluss angewendet.

Wir haben auf die sachgerechte Auswahl und Anwendung der Vereinfachungsverfahren bei der Prüfung des Jahresabschlusses geachtet.

Für das Prüfungsverfahren wurde festgelegt, dass eine vollständige Prüfung **aller** Sachverhalte und Bilanzpositionen - sowohl für die Vermögensrechnung und auch die Ergebnis- oder Finanzrechnung - nicht durchzuführen ist. Der Focus lag insofern auf der Prüfung der wesentlichen Sachverhalte. Folglich wurden Stichproben in den Vordergrund des Verfahrens gestellt. Der Umfang der Stichproben musste daher so gewählt werden, dass damit in den Aussagen zur Berichterstattung ein möglichst repräsentativer Querschnitt über die Aufgabenwahrnehmung im Haushaltsjahr 2018 möglich war.

Die Kriterien zur Auswahl der Stichproben sind dokumentiert.

Die angewandten Verfahren zur Auswahl der risikoorientierten Prüfungshandlungen basieren auf einer bewussten Auswahl bzw. z. T. auf mathematisch-statistischen Verfahren. Die Prüfung umfasste weiterhin analytische sowie einzelfallorientierten Prüfungshandlungen sowie Aufbau- und Funktionsprüfungen. Gleichzeitig wurden Wesentlichkeitsgrenzen festgelegt, die sich einerseits quantitativ in einem Grenzwert ausdrückten, andererseits qualitativ aus der Bedeutung einer möglicherweise verletzten Rechtsnorm ergaben. Dieses Prüfungsprogramm wurde im Verlauf der Prüfung regelmäßig abgestimmt und bei Bedarf angepasst.

Der Jahresabschluss beinhaltet die Ergebnisse der zu bewertenden Aktiva und Passiva und Erläuterungen zu den vorgenommenen Bewertungen.

Bei der **Vermögensrechnung** stand beim Anlagevermögen (Sachanlagen + Immaterielle Vermögensgegenstände) eine Prüfung nach Bilanzpositionen und über die Anlagenbuchungsgruppen im Vordergrund. Die Anlagegüter wurden einer Plausibilitätsprüfung unterzogen, wobei hier ein Schwerpunkt auf dem Nachweis, der Bewertung und dem Ausweis der Grundstücke und Gebäude, des Infrastrukturvermögens und der Anlagen im Bau lag.

Dabei wurde im Wege von Stichproben auch auf die korrekte Abgrenzung von aktivierungspflichtigen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand sowie die Vollständigkeit, die Erfassung, Bewertung und Auflösung der Sonderposten geachtet. In der Folge wurde für die weiteren Bilanzpositionen in der Prüfungsdurchführung auf die wertmäßig relevanten Positionen abgestellt und die Stichprobenauswahl über Größenklassen bezogen auf die Bilanzposition, jedoch im Einzelfall unterschiedlich hoch durchgeführt.

Für die Finanzanlagen wurde neben der Abstimmung mit den Schlussberichten der Beteiligungen der entsprechende Wertabgleich durchgeführt, wobei sich die Prüfung im Wesentlichen auf den Nachweis, die Bewertung und den Ausweis der Beteiligungen erstreckte.

Die Forderungen und Verbindlichkeiten werden mit dem Rechnungsbetrag angesetzt. Die Ansprüche bzw. Verpflichtungen, welche sich aus der Beteiligung ergeben, werden mit dem sich aus dem Jahresergebnis des Beteiligungsunternehmens entsprechend angesetzt. Entsprechende Rückstellungen für eventuelle Risiken wurden im Jahresabschluss 2018 nicht gebildet. Die Summe der Forderungen und Verbindlichkeiten der Saldenbestätigungen von den Beteiligungsunternehmen stimmen nicht mit den Bilanzwerten des Jahresabschlusses 2018 der Stadt Giessen überein. Es wurden nicht alle Salden der Beteiligungsunternehmen eingeholt, wodurch eine vollständige Prüfung der Übereinstimmung nicht durchgeführt werden konnte.

Die vorgelegten Saldenposten stimmen **nicht** immer mit denen der Beteiligungsunternehmen überein (z. B. Stadtwerke Giessen AG, Wohnbau Giessen GmbH, Stadthallen GmbH). Ungewöhnlich hohe oder niedrige Salden wurden nicht identifiziert.

Bei den verbundenen Unternehmen wurden zudem die korrekte Saldierung und der Nachweis der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen und verbundenen Unternehmen beurteilt.

Revisionsamt

Auf der Passivseite wurde der Prüfungsschwerpunkt auf die Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung der Rückstellungen und Verbindlichkeiten gelegt. Die Kreditverbindlichkeiten wurden einer stichprobeweisen Prüfung unterzogen.

In der **Ergebnisrechnung** wurden nach vorheriger Analyse durch das Revisionsamt konkrete Stichproben gezogen. Diese Stichproben haben sich auf der Ertragsseite im Wesentlichen auf die Forderungen, die Steuererträge und privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte sowie auf der Aufwandsseite auf die Personalaufwendungen, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die Transferaufwendungen, die Abschreibungen und den Steueraufwand konzentriert. Die Stichproben wurden durch das Revisionsamt über Plausibilitäten, Abweichungsanalysen und im Einzelfall auch durch individuelle Geschäftsvorfallprüfungen nachvollzogen. Auf die Berichterstattung wird verwiesen.

Da eine effektive und effiziente Analyse und Auswertung großer Datenmengen erfolgen musste, wurden hierfür auch die im Wege der begleitenden Prüfungen über Jahre erworbenen Kenntnisse und die Vorab-Analysen des Prüfungsumfeldes genutzt. Hierbei wurde besonders Wert auf Auffälligkeiten aus den bisherigen Jahresabschlüssen oder in der vorgelegten Bilanz als solches gelegt (z.B. Haushaltsausgabereise aus Vorjahren, im Quervergleich besonders hohe Rückstellungen oder ein auffällig hohes Anlagevermögen).

Die Daten werden nach den Grundsätzen zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GdPdU) über eine entsprechende Schnittstelle durch die ekom21 zur Verfügung gestellt.

Die entsprechenden Verfahrensschritte und die erzielten Arbeits- und Prüfungsergebnisse wurden regelmäßig angepasst und sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes dokumentiert.

Weiterhin wurden dem Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen für die einzelnen Bilanzpositionen begründende Unterlagen in Papier- und Dateiform (z. B. Summen- und Saldenlisten) zur Verfügung gestellt. Als Prüfungsunterlagen dienten uns darüber hinaus die Bücher, Inventare, Verträge, Konten- und Depotauszüge, Belege und sonstige Aufzeichnungen und Unterlagen. Die gewünschten Ausführungen, Erklärungen und Informationen, die uns gegenüber erteilt wurden, sind - sofern sie prüfungsrelevant waren - ebenfalls in diesen Bericht inkludiert worden.

Vor dem Eindruck des Prüfungshinweises "Einsatz von Datenanalysen im Rahmen der Abschlussprüfung" (IDW PH 9.330.3 n. F.) gewinnt die digitale Prüfungsunterstützung - vor allem in der Jahresabschlussprüfung der Universitätsstadt Giessen - weiter an Aktualität. Ziel ist es, anhand geeigneter Werkzeuge Daten aus den (betriebswirtschaftlichen) Anwendungssystemen zu extrahieren und mit spezieller Software zu analysieren. Mithilfe dieser Datenanalyse ist es einfacher oder im Fall von Massendaten erst möglich, mit überschaubarem Aufwand z. B. die Plausibilität des Rechnungswesens, betriebliche Prozessabläufe, Stammdatenänderungen, interne Kontrollsysteme, Betrugsversuche, Unterschlagungen, etc. aufzudecken oder zu überprüfen.

Durch das Revisionsamt wurden die Planung der Prüfung und die Prüfungshandlungen im Wesentlichen über die Software „Audit Solutions“ gesteuert und umgesetzt. Einzelne analytische Abgleiche wurden über „IDEA/AIS Audit“ durchgeführt. Diese Methodik folgt daher auch der Empfehlung des IDR (IDR-H-2.800 - „Analyse von Massendaten“). Das Datenschutzrecht wurde bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 beachtet.

1.3 Rechtliche Auflagen

Das Regierungspräsidium Giessen hat mit Verfügung vom XXX die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan 2018 mit konkret benannten Auflagen genehmigt.

Hinsichtlich der tatsächlich besetzten Stellen wird im Stellenplan der Universitätsstadt Giessen ab dem Haushaltsjahr 2018 die Zahl der Stellen als Vollzeitäquivalente (VZÄ) ausgewiesen.

Die Beachtung und Umsetzung dieser Auflagen sind im Wege der risikoorientierten Prüfungsplanung sowohl unterjährig als auch bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 berücksichtigt worden.

1.4 Prüfungszeitraum

Der vorgelegte Jahresabschluss 2018 wurde durch das Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen geprüft.

Der formale Aufstellungsbeschluss wurde durch den Magistrat der Universitätsstadt Giessen am **XXX** gefasst.

Als Ergebnis der vorangegangenen Prüfungen wurden zur Beschleunigung der Jahresabschlussprüfung 2018 bereits im Vorfeld des Aufstellungsbeschlusses zahlreiche Unterlagen und Belege vom Revisionsamt angefordert. Ansprechpartner im Rahmen der Prüfung waren verschiedene Mitarbeiter/innen der Kämmerei und der technischen sowie sonstigen Fachämter der Universitätsstadt Giessen. Im Wege einer Vorprüfung konnten somit schon Einzel- oder Gruppensachverhalte sowie verschiedene Geschäftsprozesse systematisch analysiert und vorgeprüft werden.

Eine Dokumentation ist in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt.

Die Zeitdauer der Prüfung des Jahresabschlusses hatte sich vor allem auch im Wesentlichen daran zu orientieren, wie sich die Informationen und die Zusammenarbeit der Beteiligten darstellen. Mit Unterbrechungen wurde die Prüfung in einem Zeitraum vom 05.01.2020 – 30.9.2020 durchgeführt. Die Vorlage des Prüfungsberichtes wurde aufgrund von verschiedenen Sachverhalten, die sich aus der Nachschau ergeben und zu den in diesem Bericht genannten Einschränkungen geführt haben, zurückgestellt.

Ursächlich dafür waren zeitintensive und ergänzende Prüfungshandlungen wie die genannte Prüfung der Kostenerstattung bei den umF/umA.

Revisionsamt

Im Zusammenhang mit den Prüfungsfeststellungen zu Kostenersatz- bzw. Kostenerstattungsleistungen umF/umA in seinerzeit durch das Revisionsamt empfohlen, bis zur Klärung dieser Sachverhalte die nachfolgenden Jahresabschlüsse noch nicht aufzustellen, da wesentliche Buchungsvorgänge nicht dokumentiert waren. Hiermit wurde der Verwaltung die Gelegenheit gegeben, nicht nur die Korrekturen der vergangenen Jahre, sondern auch die Feststellungen aus den Prüfungen zu umF/umA im Jahresabschluss aufzunehmen. Wir haben gegenüber der Verwaltungsleitung und der Kämmerei auf die mögliche Korrektur der entsprechenden Jahresabschlüsse schriftlich hingewiesen, die jedoch nicht vorgenommen wurde.

Auf die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2018 (und Erweiterungen) wird verwiesen. Nach den uns vorliegenden Informationen wurden diese Vereinfachungs- und Erleichterungsvorschriften bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 durch die Kämmerei teilweise in Anspruch genommen.

Wir haben bei der Prüfung dieser Jahresabschlüsse die angewendeten Vereinfachungsregelungen und deren Wirkungen beurteilt. Ob unter Anwendung der Vereinfachungsregelungen ein hinreichendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage dargestellt wurde, war im Rahmen der Prüfung des vorliegenden Jahresabschlusses nachzuvollziehen.

2 Vorbemerkung zur Prüfung der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung

Die Prüfungen zum vorgelegten Jahresabschluss 2018 waren unter Beachtung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes durchzuführen. Entsprechend wurden Wert- und Wesentlichkeitsgrenzen festgelegt und Stichproben erhoben. Unter Berücksichtigung der Prüfungserfahrungen bei den vorangehenden Jahresabschlussprüfungen, der bestehenden Besonderheiten im Nachgang zum Umstellungsprozess und angenommener Fehlerrisiken sind im Wesentlichen folgende Prüfbereiche festgelegt worden:

- Bilanzierung und Bewertung von Vermögenswerten und Schulden,
- periodengerechte Abgrenzung u. besondere Bilanzierungs- und Bewertungsfragen,
- Veränderungen der Aktiv- und Passivseite, z.B. zum Anlagevermögen, Rechnungsabgrenzungsposten, Sonderposten und Verbindlichkeiten
- Veränderung des Eigenkapitals/Nettoposition
- stichprobenweise Prüfung der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung
- Umsetzung der Prüfungsfeststellungen aus den Prüfungen umF/umA
- Nachschau der Ergebnisse vorangegangener Prüfungen.

Im diesem Kontext war zu beurteilen, welche Rahmenbedingungen die Universitätsstadt Giessen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses zu beachten hatte. Die Kombination von erforderlichen Anpassungen des Kontenplanes bzw. des Produktrahmens mit den sich ergebenden Schwierigkeiten aus den Anforderungen der Finanzstatistik führen zu einer hohen Regeldichte und wiederkehrendem Änderungsbedarf. Regelmäßig sind bei der Erstellung des Jahresabschlusses Veränderungen der Rechtslage zu beachten, wodurch in größerem Umfang Anpassungen und Korrekturen notwendig werden können.

Im Ergebnis ist ein damit verbundener, personeller und zeitlicher Mehraufwand die Konsequenz, wobei auch zu verzeichnen ist, dass die hessischen Vorgaben nicht immer regelkonform für die Buchführung sind und zusätzlichen Anpassungsaufwand erzeugen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Erfordernis einer kontinuierlichen Anpassung der Anforderungen an die Haushaltswirtschaft für zusätzliche Ereignisse und für weiteren personellen und zeitlichen Aufwand der Stadt sorgten (z. B. die Umsetzung der HSK oder auch des Kommunalen Schutzschirm sowie vorbereitenden Arbeiten zur Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses), was insgesamt letztlich ebenfalls zu einer verspäteten Vorlage des Jahresabschlusses beigetragen hat.

Die gezogenen Stichproben waren Ausgangspunkt der Prüfung. Die Auswahl erfolgte durch das Revisionsamt. Die Ergebnisse der Prüfungen sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes ablegt. Sofern sich berichtsrelevante Feststellungen ergaben, sind diese in den nachfolgenden Bilanzpositionen aufgezeigt und werden somit Berichtsbestandteil. Sofern dies nicht der Fall war, haben wir zu verschiedenen einzelnen Prüfungspositionen Informationen und Bemerkungen in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes aufgenommen und an die Kämmerei und die Fachämter weitergeleitet.

Zusammenfassend ergaben sich bei der Prüfung die in den nachfolgenden Berichtsteilen dargestellten Ergebnisse, wobei die bei der jeweiligen Bilanzposition genannten **Bilanzsummen** die Ergebnisse des Jahresabschlusses abbilden.

3 Vermögensrechnung - Aktiva

3.1 Bilanzsumme

In der Vermögensrechnung der Universitätsstadt Giessen ergibt sich für den Bereich der Mittelverwendung (Aktiva) folgende Bilanzsumme:

Stand zum 31.12.2018	858.545.299,45 €
----------------------	------------------

3.1.1 Anlagevermögen

Das Anlagevermögen ist sowohl vom Grund als auch der Höhe nach als relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Zum Anlagevermögen werden die Vermögenswerte zusammengefasst, die langfristig den Aufgaben und dem Geschäftsbetrieb der Kommune dienen (in Anlehnung an § 247 Abs. 2 HGB, Umkehrschluss aus § 58 Nr. 34 GemHVO). Wesentliche Bestandteile des Anlagevermögens sind u.a.

- die immateriellen Vermögensgegenstände (z. B. Lizenzen und andere Nutzungsrechte),
- Sachanlagen (z. B. Grundstücke, Gebäude, bewegliche Sachanlagen der Betriebs- und Geschäftsausstattung) sowie
- Finanzanlagen (z. B. Anteile an verbundenen Unternehmen)

Das Kriterium einer dauerhaften betrieblichen Nutzung ist nicht erfüllt im Falle des geplanten Verbrauches, einer beabsichtigten Verarbeitung oder Veräußerung eines Vermögenswertes.

Bilanzsumme des gesamten Anlagevermögens in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	772.211.590,46 €
----------------------	------------------

Das Anlagevermögen der Universitätsstadt Giessen besteht aus Immateriellen Vermögensgegenständen, Sachanlagen (i.w.S.) und Finanzanlagen (i.w.S.). Für die Bildung der Wertansätze des Anlagevermögens sind die Regelungen der §§ 40, 41, 42 und 43 in Verbindung mit dem § 59 GemHVO maßgebend. Für die Festlegung der Nutzungsdauer und damit für die Bewertung hat die Universitätsstadt Giessen am 18.12.2008 eigene „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“ beschlossen. Auf die stichprobenweise Prüfung der Bilanzpositionen des Anlagevermögens der Universitätsstadt Giessen im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 wird im Folgenden eingegangen.

Es wurde bereits dargelegt, dass die Universitätsstadt Giessen bei der Ermittlung des Anlagenvermögens bei der Aufstellung der EB von zulässigen Spielräumen Gebrauch gemacht hatte. Demzufolge sind bei der Aufstellung der EB der Universitätsstadt Giessen kommunale Erfahrungswerte, Bewertungsspielräume oder pragmatische Lösungen herangezogen werden. Obgleich z. B. einzelne Bilanzposten im Zeitverlauf durch Zu- und Abgänge ausgeglichen werden, bleiben in der Konsequenz nicht ermittelte bzw. ungenaue Bilanzansätze des nicht abnutzbaren Anlagevermögens dauerhaft in der Bilanz.

Folglich sollte grundsätzlich beachtet werden, dass für den Fall des Ersatzes von Teilen eines Vermögensgegenstandes die ausgetauschten Anlagenteile in Abgang zu stellen sind. Bei Korrekturbuchungen oder einer verspäteten Abrechnung, z. B. von Baumaßnahmen ist ebenfalls darauf zu achten, dass die nachträglichen Anschaffungskosten nur über die Restnutzungsdauer des Vermögensgegenstandes abgeschrieben werden können.

Insofern war im Wege einer Plausibilitätsanalyse bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 entsprechend darauf zu beachten, ob hierdurch bzw. durch die gewählte Nutzungsdauer und / oder das angewendete Bewertungsverfahren (Wertansätze) **relevante** und **wesentliche** Abweichungen in den Ergebnissen auftauchen, die eine sofortige **Korrektur** der jeweiligen Bilanzpositionen in dem betrachteten Jahresabschluss (hier: 2018) rechtfertigen.

Revisionsamt

Weil es dadurch bei der Aufstellung und dem Abschluss künftiger Jahresabschlüsse zu Unschärfen und Abstimmungsfragen kommen kann, die in Einzelfällen das Bild der Vermögens- und Finanzlage verzerren würden, war dies bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 der Universitätsstadt Giessen zu beachten.

Sofern dies im Ergebnis zu relevanten und wesentlichen Auswirkungen auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage geführt hat, sind in der Konsequenz und unter dem Aspekt einer fortlaufenden und kontinuierlichen Umsetzung in diesem Bericht dazu entsprechende Anmerkungen gemacht worden.

3.1.2 Immaterielle Vermögensgegenstände

Immaterielle Vermögensgegenstände sind Vermögensteile, die nicht körperlich bzw. nicht gegenständlich sind, sondern Rechte oder andere wirtschaftliche Werte darstellen (beispielsweise Softwareprogramme, Konzessionen, Lizenzen, auch geleistete Investitionszuweisungen und –zuschüsse an Dritte). Immaterielle Vermögensgegenstände gelten weder als unbewegliches noch als bewegliches Anlagevermögen. Selbst erstellte immaterielle Vermögensgegenstände dürfen nicht aktiviert werden.

Bilanzsumme Immaterielle Vermögensgegenstände in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	1.701.936,75 €
-----------------------------	-----------------------

Dieser Wert gliedert sich in die Einzelpositionen „Konzessionen, Lizenzen und ähnliche Rechte“ und „Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse“ auf.

3.1.2.1 Konzessionen Lizenzen und ähnliche Rechte

Bilanzsumme Konzessionen, Lizenzen und ähnliche Rechte in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	969.221,75 €
-----------------------------	---------------------

Unter der Einzelposition Konzessionen, Lizenzen und ähnliche Rechte wird auf die von der Stadt genutzten Softwarelizenzen verwiesen. Im Jahr 2018 wurden ausweislich der Angaben im Jahresabschluss und als Ergebnis der stichprobenweise durchgeführten Prüfungen rd. 206.000 € investiert. Davon entfallen rd. 95.000 € auf Lizenzen, während rd. 111.000 € in die Softwareanschaffung investiert wurden. Die Anschaffungen wurden mit den entsprechenden Anschaffungskosten vermindert um die jeweilige Absetzung für Abnutzung (AfA) bilanziert. Abschreibungen wurden in diesem Bereich in Höhe von rd. 222.000 € nachgewiesen. Prüfungsfeststellungen ergaben sich nicht.

3.1.2.2 Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Bilanzsumme Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	9.732.715,00 €
-----------------------------	-----------------------

Zur Ermittlung der geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüsse wurden die geleisteten Zahlungen abgefragt und die entsprechenden Unterlagen herangezogen. Die geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüsse sind z. B. über Bescheide nachgewiesen. Wesentliche Positionen, die zu einer Steigerung gegenüber dem Vorjahresergebnis führten, waren u. a. im Bereich der Investitionszuweisungen und -zuschüsse an Unternehmen/Sondervermögen aufgeführt.

Insgesamt sind im Jahresabschluss rd. 2,5 Mio. € an Investitionszuweisungen und -zuschüssen aufgezeigt. Eine Position sind Investitionszuweisungen und -zuschüsse an Unternehmen/Sondervermögen, wobei dieser Betrag in Höhe von rd. 760.000 € sich im Wesentlichen auf die Durchführung von Inv.-Maßnahmen an der Kongresshalle und den BGH, rd. 437.000 € für das Projekt Rotklinkersiedlung und rd. 267.000 € für das Programm Soziales Wohnen sowie rd. 247.000 € für den Erwerb von belegrechten bei der Wohnbau bezieht. Inv.-Zuweisungen und -zuschüsse wurden darüber hinaus in Höhe von rd. 581.000 € an übrige Bereiche gezahlt. Ergänzend zu den unterjährig vorgenommenen, begleitenden Prüfungen bei der Umsetzung der Investitionen hat das Revisionsamt sowohl die Gewährung von Zuschüssen an Verbände und Vereine als in der Folge auch die entsprechenden Verwendungsnachweise überprüft. Wir haben hier neben der Kontierung und dem Anlagenachweis die entsprechenden Verwendungsnachweise - nach Fertigstellung der Maßnahmen - nachvollzogen. Sofern es dabei zu Prüfungsfeststellungen gekommen ist, wurden die entsprechenden Verfasser informiert. Die Prüfungsunterlagen und -feststellungen, die nicht berichtsrelevant sind, wurden in den Arbeitspapieren des Revisionsamts abgelegt. Die im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 gezogenen Stichproben haben ergeben, dass die Werte im Wesentlichen plausibel und sachgerecht ermittelt wurden.

Abschreibungen wurden hier i. H. v. rd. 1.200.000 € ausgewiesen.

Bei der 151. vergleichenden Prüfung⁷ wurde festgestellt, dass die Stadt Zahlungen für Maßnahmen an städtischen Gebäuden, bei denen es sich tatsächlich um Anschaffungs- und Herstellkosten oder Aufwendungen der Stadt handelte, z. T. als Investitionszuschüsse aktivierte (Anm.: Die im Rahmen der vergleichenden Prüfung gezogenen Stichproben waren für diesen Bericht zur Prüfung des Jahresabschlusses nicht zu beachten).

Die Stadt hat sich gegen eine Wesentlichkeitsgrenze ausgesprochen, da in der Konsequenz Investitions- (kosten) -zuschüsse unterhalb der Wesentlichkeitsgrenze als Aufwand behandelt werden müssten, was zusätzlichen Arbeitsaufwand entstehen ließe.

Wir haben in einer Nachschau bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 auch hier nochmals auf diese Sachverhalte geachtet. Die Abgrenzungen wurden durch das Revisionsamt in Stichproben nachvollzogen. Wesentliche Feststellungen wurden nicht getroffen.

⁷ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung von Körperschaften vom März 2012; hier: 151. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“, Seite 21

3.1.3 Sachanlagen

Bei Sachanlagen handelt es sich um körperliche Vermögensgegenstände des Anlagevermögens. Diese werden allgemein unterteilt z. B. in unbebaute Grundstücke, bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (inkl. der Aufbauten/Gebäude), Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Brücken), Gebäude auf fremdem Grund und Boden, Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler, Maschinen und technische Anlagen und Fahrzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattungen und Anlagen im Bau.

Bilanzsumme des gesamten Sachanlagenvermögens in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	506.128.970,84 €
-----------------------------	-------------------------

Dieser Wert umfasst die Einzelpositionen der Bilanz

- Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte
- Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken
- Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen
- Anlagen und Maschinen zur Leistungserstellung
- Andere Anlagen, Betriebs-, Geschäftsausstattung
- Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau.

3.1.3.1 Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte

Bilanzsumme Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	173.518.914,53 €
-----------------------------	-------------------------

Unter dieser Position sind die städtischen Grundstücke bilanziert. Diese lassen sich allgemein unterteilen in:

unbebaute Grundstücke

- Grünflächen
- Ackerland
- sonstige unbebaute Grundstücke
- Waldgrundstücke
- Wald (Aufwuchs)
- ...

bebaute Grundstücke

- mit eigenen Bauten
- mit Verkehrsbauten
- mit fremden Bauten
- ...

Die Erfassung der städtischen Grundstücke erfolgte seinerzeit durch aktive Bestandsaufnahmen sowie auf der Grundlage von bereits in der Verwaltung vorhandenen, kamerale Anlagenachweisen und/oder Bestandsverzeichnissen. Die Vollständigkeit wurde aussagegemäß durch einen Abgleich der Daten mit den Daten aus dem Liegenschaftsbuch (Verfahren „TERAwin-Lie“ und „TERAwinEXP“) und den Grundbuchdaten sichergestellt. Die einzelnen Grundstücksakten (u. a. mit Kaufverträgen, Rechnungsbelegen, Grundbuchauszügen) befinden sich in den Räumen der Liegenschaftsverwaltung im Rathaus.

Grundstücke sind sowohl vom Grund als auch der Höhe nach als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Für die innerörtlich bebauten Grundstücke der Universitätsstadt Giessen wurden Grundbuchauszüge angefordert bzw. liegen Grundbuchauszüge vor. Alternativ wurde auf die Bestandserfassung und einen Abgleich mit dem Datenbestand des Allgemeinen Liegenschaftsbuches (ALB) abgestellt.

Unterjährig werden im Rahmen der begleitenden Prüfung die Grundstückskaufverträge dem Revisionsamt vor Beschlussfassung in den Gremien mit der Bitte um Mitzeichnung zugeleitet. Aufgrund der darauf aufbauenden Fortschreibung wurden zu Prüfzwecken Stichproben erhoben. Es ist somit dokumentiert, welche Vermögenszu- und -abgänge erfolgt sind und in welchen Fällen außerordentliche Aufwendungen oder ein außerordentlicher Ertrag zu verzeichnen war.

Der Veräußerungswert der verkauften Grundstücke und damit der Wert der **Grundstücksabgänge** lag im Jahr 2018 bei rd. 1,6 Mio. € (unbebaute GS: rd. 371.000 €; bebaute GS: rd. 246.000 €). **Grundstückszugänge** waren in Höhe von rd. 676.000 € zu verzeichnen. Die Abschreibungen bei den grundstücksgleichen Rechten i. H. von 5.000 € sind dokumentiert.

Die Veränderungen, die im Wesentlichen Baulandumlegungsverfahren betrafen, wurden durch zusätzliche Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 hinsichtlich der Zu- und Abgänge analysiert. Die Sachverhalte sind neben der Dokumentation über entsprechende Verfahren (MAG-Vorlagen) auch über die entsprechenden vertraglichen Regelungen dokumentiert und die Vermögensgegenstände sowohl dem Grunde nach, als auch im Umfang vorhanden.

Zu einigen Sachverhalten wurden Prüfungsfeststellungen getroffen, die sich auf die Nachweise und die Dokumentation innerhalb der Buchhaltung und Bilanz, sowie auf die Ermittlung der Abschreibungswerte bezogen. Hier waren nicht in allen Fällen buchungsbegründender Unterlagen und Belege vorhanden bzw. diese wurden nicht vorgelegt. Auf eine entsprechende Korrektur wurde hingewiesen.

3.1.3.1.1 Unbebaute Grundstücke

Bei unbebauten Grundstücken mit naturbelassener bzw. nicht gestalteter Fläche ist in der Regel nur der Grund und Boden zu bewerten. Stellen Aufwuchs und Aufbauten aber selbstständige Vermögensgegenstände dar, sind diese zusätzlich und gesondert zu bewerten.

Grünflächen

Hier werden u. a. Grün- und Parkanlagen, Dauerkleingärten und Sportflächen ausgewiesen. Für die Festlegung der Nutzungsdauer und damit für die Bewertung hat die Universitätsstadt Gießen am 18.12.2008 eigene „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“ beschlossen. In einigen wenigen Fällen wurden die Grundstücke mit ihren tatsächlichen Anschaffungskosten bewertet. Die Prüfung erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Eigentumsnachweis sowie evtl. Nutzungs-, Verfügungs- oder Verwertungsbeschränkungen. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben Grundbuchauszüge und Lagepläne vorgelegt. Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die Fortschreibung der Grünflächen im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde.

Sonstige unbebaute Grundstücke

Hier werden u. a. die Wasserflächen, Schutzflächen, unbebaute Baugrundstücke und Gewerbegrundstücke ausgewiesen. Die Erfassung der Grundstücke der „Nutzungsart“ Sonstige unbebaute Grundstücke erfolgte für die EB 2009 auf der Grundlage von bereits vorhandenen Bestandsverzeichnissen. Für die Festlegung der Nutzungsdauer und damit für die Bewertung hat die Universitätsstadt Gießen am 18.12.2008 eigene „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“ beschlossen.

Für die Bewertung der Baugrundstücke und der Gewerbegrundstücke wurden zum größten Teil spezielle Gutachten des „Gutachterausschusses für Grundstückswerte und sonstige Wertermittlungen für den Bereich Gießen“ herangezogen. Einige wenige Bau- und Gewerbegrundstücke wurden mit ihren tatsächlichen Anschaffungskosten bewertet.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Eigentums- und Einzelwertnachweis sowie evtl. Nutzungs-, Verfügungs- oder Verwertungsbeschränkungen. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben Grundbuchauszüge, Lagepläne und die entsprechenden Gutachten für die Wertermittlung vorgelegt.

Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die Fortschreibung der Sonstigen unbebauten Grundstücke im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde. Zu einigen Sachverhalten wurden Prüfungsfeststellungen getroffen, die sich auf die Nachweise und die Dokumentation innerhalb der Buchhaltung und Bilanz, sowie auf die Ermittlung der Abschreibungswerte bezogen. Hier waren nicht in allen Fällen buchungsbegründender Unterlagen und Belege vorhanden bzw. diese wurden nicht vorgelegt. Auf eine entsprechende Korrektur wurde hingewiesen.

Waldgrundstücke und Wald-Aufwuchs

Hier sind der im städtischen Besitz befindliche Wald sowie alle forstwirtschaftlich genutzten Flächen ausgewiesen. Im Anhang zur EB wird das Verfahren zur Bewertung der Waldgrundstücke dokumentiert.

Das Revisionsamt konnte seinerzeit der Bewertungsargumentation der Stadt folgen.

Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die dementsprechende Fortschreibung der Waldgrundstücke und des Aufwuchses im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde.

3.1.3.1.2 Bebaute Grundstücke

Bei der Bewertung der bebauten Grundstücke sind der Grund und Boden sowie die Gebäude bzw. Aufbauten getrennt voneinander zu erfassen und zu bewerten.

Bebaute Grundstücke mit eigenen Bauten

Hier werden u. a. die Grundstücke von Spielplätzen, Sportplätzen, Friedhöfen, Gemeinschafts- und Feuerwehrgereihäusern, Kindergärten und städtischen Gebäuden ausgewiesen. Die Erfassung der Grundstücke der „Nutzungsart“ Bebaute Grundstücke mit eigenen Bauten erfolgte für die EB 2009 auf der Grundlage von bereits vorhandenen Bestandsverzeichnissen.

Dieser Bereich ist sowohl vom Grund als auch der Höhe nach als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Eigentumsnachweis sowie evtl. Nutzungs-, Verfügungs- oder Verwertungsbeschränkungen. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben einzelne Grundbuchauszüge und Lagepläne eingesehen.

Als ein Ergebnis der Stichprobenprüfung wurden durch das Revisionsamt auch einzelfallbezogene Nachprüfungen von innerörtlichen Grundstücken seitens der Universitätsstadt Gießen vorgenommen. Danach wurden Wertansätze einiger betroffenen Grundstücke insbesondere wegen der Größe, Lage und des Zuschnittes mit einem pauschalen Wertabschlag versehen. Die vorgenommenen „Wertberichtigungen“ entsprachen den Regelungen der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO Tz. 7.3. Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die Fortschreibung im Wesentlichen sachgerecht erfolgt ist. Zu einigen Sachverhalten wurden Prüfungsfeststellungen getroffen, die sich auf die Nachweise und die Dokumentation innerhalb der Buchhaltung und Bilanz, sowie auf die Ermittlung der Abschreibungswerte bezogen. Hier waren nicht in allen Fällen buchungs begründender Unterlagen und Belege vorhanden bzw. diese wurden nicht vorgelegt. Auf eine entsprechende Korrektur wurde hingewiesen.

Bebaute Grundstücke mit Verkehrsbauten

Hier werden u. a. die Grundstücke von Straßen, Wegen und Plätzen ausgewiesen.

Die Erfassung der Grundstücke der „Nutzungsart“ Bebaute Grundstücke mit Verkehrsbauten erfolgte für die EB 2009 auf der Grundlage von bereits vorhandenen Bestandsverzeichnissen. Die Bewertung erfolgte bei der überwiegenden Anzahl der Grundstücke mit dem niedrigsten Bodenrichtwert (BRW) der jeweiligen Gemarkung. In einigen wenigen Fällen wurden die Grundstücke mit dem BRW der umliegenden Grundstücke in der jeweiligen Gemarkung bewertet. Die Prüfung erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials. Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die Fortschreibung der Bebauten Grundstücke mit Verkehrsbauten im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde.

Zu einigen Sachverhalten wurden Prüfungsfeststellungen getroffen, die sich auf die Nachweise und die Dokumentation innerhalb der Buchhaltung und Bilanz, sowie auf die Ermittlung der Abschreibungswerte bezogen. Hier waren nicht in allen Fällen buchungsbegründender Unterlagen und Belege vorhanden bzw. diese wurden nicht vorgelegt. Auf eine entsprechende Korrektur wurde hingewiesen.

3.1.3.2 Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken

Bilanzsumme Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	196.013.535,00 €
-----------------------------	-------------------------

Unter dieser Position sind städtische Gebäude bilanziert. Diese lassen sich u. a. unterteilen in

- Kindergärten, -tagesstätten, Jugend- und Freizeiteinrichtungen
- Sportanlagen, Spielplätze
- Bürgerhäuser

- Brand- und Katastrophenschutzeinrichtungen (u. a. Feuerwehrgerätehäuser in den einzelnen Stadtteilen)
- Leichenhallen, sonstige Friedhofsgebäude
- Sonstige Betriebsgebäude
- Verwaltungsgebäude (Rathaus)
- Andere Bauten
- Wohngebäude (u. a. Wohnungen in Kindergärten und Feuerwehrgerätehäusern, sonstige städtische Wohnhäuser und Wohnungen).

Dieser Bereich ist sowohl vom Grund als auch der Höhe nach eine als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Die Erfassung der städtischen Gebäude erfolgte für die EB 2009 auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur. Die Bewertung der Gebäude stützt sich auf eigene „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“. Die dort festgelegten Bewertungsgrundsätze und Einzelfestlegungen entsprechen im Wesentlichen den Verwaltungsvorschriften zur erstmaligen Bewertung in der Eröffnungsbilanz.

An Zugängen im Bereich der Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken wurden rd. 2,2 Mio. € ausgewiesen, wobei der Schwerpunkt auf dem Bereich der Schulgebäude (rd. 1,2 Mio. €) sowie bei der Grundstückseinrichtungen (rd. 833.000 €) lag. Im Jahresabschluss 2018 (Nr. 1.2.2., Seite 101) erfolgt die Angabe, dass bezogen auf das Sachkonto „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau - AiB“ zunächst dort die wesentlichen Zugänge abgebildet wurden. Im Anschluss erfolgte über die Fertigstellung die Umbuchung von Baumaßnahmen in Höhe von rd. 1,4 Mio. € auf die entsprechenden Sachkonten.

Abgänge waren aussagegemäß nicht vorhanden.

Unterjährige Prüfungen dieser Maßnahmen durch das Revisionsamt sind erfolgt; diese Sachverhalte wurden darüber hinaus bezogen auf die bilanzielle Zuordnung des Anlagegutes, die Abschreibungen sowie die Kongruenz des Sonderpostennachweises nachvollzogen. Stichproben bzw. eine revisorische Durchsicht im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge und im Abgleich mit den dazu korrespondierenden Sonderposten ergeben, dass die Abschreibung (rd. 6,6 Mio. €) der Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde.

Zu einigen Sachverhalten wurden Prüfungsfeststellungen getroffen, die sich auf die Nachweise und die Dokumentation innerhalb der Buchhaltung und Bilanz, sowie auf die Ermittlung der Abschreibungswerte bezogen. Hier waren nicht in allen Fällen buchungsbegründender Unterlagen und Belege vorhanden bzw. diese wurden nicht vorgelegt. Auf eine entsprechende Korrektur wurde hingewiesen.

3.1.3.3 Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen

Bilanzsumme Infrastrukturvermögen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	88.048.333,06 €
----------------------	-----------------

Diese Position lässt sich unterteilen in:

- Gemeindestraßen
- Wege, Plätze, Fußgängerzonen (u. a. Gehwege und Spielplätze)
- Sonstiges allgemeines Infrastrukturvermögen (u. a. Straßenbeleuchtung, Buswartehallen, Brücken und Durchlässe)

Revisionsamt

Dieser Bereich ist sowohl vom Grund als auch der Höhe nach als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Die Erfassung des gesamten städtischen Infrastrukturvermögens erfolgte seinerzeit auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur. Die Fortschreibung des gesamten Infrastrukturvermögens stützt sich auf die eigenen „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“. Die dort festgelegten Bewertungsgrundsätze und Einzelfestlegungen entsprechen im Wesentlichen den Verwaltungsvorschriften zur erstmaligen Bewertung in der Eröffnungsbilanz.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf die Wertermittlung.

Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Bewertungsgrundlagen (Verwendungsnachweise, Bauwerksbücher, Rechnungsbelege usw.) vorgelegt. Zudem wurde für die ausgesuchten Stichproben geprüft, ob die entsprechenden Beiträge (z. B. Landeszuweisungen) als Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen sind.

Zugänge wurden hier mit einer Gesamthöhe von rd. 5,6 Mio. € ausgewiesen und betrafen vorrangig den Straßenbau (Zugänge rd. 1,7 Mio. €) sowie Maßnahmen des allgemeinen Infrastrukturvermögens (Zugänge rd. 3,7 Mio. €). Die begleitende Prüfung großer Maßnahmen durch das Revisionsamt, machte die Kosten und den Fertigstellungsprozess bereits unterjährig transparent. Hierzu wurden darüber hinaus die entsprechenden Verwendungsnachweise überprüft. Aussagegemäß wurde nach den Erläuterungen im Jahresabschluss zu Nr. 1.2.3. (Seite 101) ein Teil der o. g. Zugänge im Sachkonto „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ gebucht (rd. 4,6 Mio. €). Nach Fertigstellung der Baumaßnahmen (hier lagen die Schwerpunkte wiederum im Ausbau des Straßenbaus) wurden rd. 4,4 Mio. € in die entsprechenden Sachkonten umgebucht.

An Abschreibungen im Bereich Sachanlagen im Gemeingebrauch, Infrastrukturvermögen fielen hier rd. 4,6 Mio. € an.

Zu einigen Sachverhalten wurden Prüfungsfeststellungen getroffen, die sich auf die Nachweise und die Dokumentation innerhalb der Buchhaltung und Bilanz, sowie auf die Ermittlung der Abschreibungswerte bezogen. Hier waren nicht in allen Fällen buchungsbegründender Unterlagen und Belege vorhanden bzw. diese wurden nicht vorgelegt. Auf eine entsprechende Korrektur wurde hingewiesen.

3.1.3.4 Anlagen und Maschinen zur Leistungserstellung

Bilanzsumme Anlagen und Maschinen zur Leistungserstellung in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	686.521,87 €
-----------------------------	---------------------

Die Prüfung erstreckte sich aufgrund des relativ geringen Wertanteils auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials.

Abschreibungen wurden mit rd. 35.000 € angegeben.

Stichproben im Rahmen der unterjährigen begleitenden Prüfung durch das Revisionsamt und im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die Fortschreibung für die Position der Anlagen und Maschinen zur Leistungserstellung im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde.

3.1.3.5 Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung

Bilanzsumme Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	14.865.488,62 €
-----------------------------	------------------------

Unter dieser Position ist die städtische Betriebs- und Geschäftsausstattung (im Folgenden kurz als „BuGA“ bezeichnet) bilanziert. Diese lässt sich unterteilen in:

- Werkstatteinrichtungen und -geräte (u. a. Hebebühnen, Reinigungsgeräte)
- Werkzeuge, Werksgeräte, Modelle, Prüf- und Messmittel (u. a. Tauchpumpen, Ladegeräte, Rasenmäher)
- Lebewesen und Pflanzen
- Sonstige andere Anlagen
- Fuhrpark
- Sonstige Betriebsausstattung (u. a. Feuerwehrgeräte, Spielgeräte)
- Büromaschinen, Organisationsmittel, DV- und Kommunikationsanlagen (u. a. PC, Notebooks, Kopierer)
- Büromöbel und sonstige Ausstattungsgegenstände (u. a. Büromöbel im Rathaus)
- Sonstige Geschäftsausstattung (u. a. Mobiliar in den Schulen und Kindertagesstätten).

Die Erfassung der BuGA erfolgte seinerzeit auf der Grundlage einer körperlichen Bestandsaufnahme (Inventur). Die Bewertung stützt sich auf die eigenen „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“. Die dort festgelegten Bewertungsgrundsätze und Einzelfestlegungen entsprechen im Wesentlichen den Verwaltungsvorschriften zur erstmaligen Bewertung in der Eröffnungsbilanz. Die einzelnen Gegenstände der BuGA sind mit den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten abzüglich der AfA zu bilanzieren. Die Nutzungsdauer ist je nach Anlagegut entsprechend den bilanziellen Regelungen zusetzen.

Dieser Bereich ist sowohl vom Grund als auch der Höhe nach eine als eine relevante Bilanzposition und damit als Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Entsprechend werden hierzu über die unterjährige Analyse von Vergabeanträgen (vorwiegend VOL) und die Sichtung der entsprechenden Magistrats- bzw. Stadtverordnetenvorlagen durch das Revisionsamt begleitende Prüfungen durchgeführt.

Unter Nr. 1.2.5. auf Seite 102 des Jahresabschlusses sind die Zugänge in Höhe von rd. 3,5 Mio. € aufgezeigt. Neben der Anschaffung von Fahrzeugen ist auf die Ausstattung an Möbeln, Büro- und Betriebsausstattung besonders hinzuweisen. Die Prüfung von Stichproben im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und auf die Zu- und Abgänge bzw. die Fortschreibung. In diesem Bereich sind Abschreibungen von rd. 3,4 Mio. € dokumentiert. Verkäufe bzw. Verschrottungen sowie aufgelaufene Abschreibungen erzeugten Abgänge von jeweils rd. 1,4 Mio. €.

Zur Inventur, dem Nachweis der Bestände und der Dokumentation der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten wurden in enger Kooperation mit den zuständigen Fachämtern darüber hinaus auch Prozesse zur Optimierung des IKS (z. B. über die Implementierung von Dienstanweisungen) initiiert. Bezogen auf die Anforderungen zur Durchführung der (körperlichen) Inventur verweisen wir an dieser Stelle auf die rechtlichen Vorgaben.

3.1.3.6 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

Die durch die öffentliche Gebietskörperschaft während eines Haushaltsjahres durchgeführten Investitionen im Anlagevermögen, die zum Bilanzstichtag noch nicht vollendet und damit z. B. für die Öffentlichkeit noch nicht nutzbar sind, werden unter der Position Anlagen im Bau (im Folgenden kurz als „AiB“ bezeichnet) bilanziell erfasst. In dieser Phase werden alle Ausgaben gesammelt, eine Abschreibung erfolgt noch nicht, da unterstellt wird, dass die Nutzung des Gegenstandes noch nicht eingesetzt hat. Abzugrenzen ist jedoch bei Investitionen im beweglichen Vermögen eine Anzahlung auf einen noch nicht gelieferten Vermögensgegenstand. AiB sind sowohl vom Grund als auch der Höhe nach eine als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen.

Bilanzsumme Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Gießen:

Stand zum 31.12.2018	32.996.177,76 €
-----------------------------	------------------------

Unter dieser Position sind die am Bilanzstichtag noch im Bau befindlichen Anlagen sowie geleistete Anzahlungen auf Betriebs- und Geschäftsausstattung ausgewiesen; sie lässt sich im Einzelnen wie folgt unterteilen:

- AiB
- Sonstige Baumaßnahmen
- Geleistete Anzahlungen auf Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Die Erfassung der AiB und der Geleisteten Anzahlungen erfolgte seinerzeit auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur. Die Bewertung der AiB und der Geleisteten Anzahlungen erfolgte mit den bis zum Bilanzstichtag angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten bzw. geleisteten Vorauszahlungen über die eigenen „Richtlinien zur Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden“.

Auf Erkenntnisse aus der unterjährigen, begleitenden Prüfung des Revisionsamtes wurde im Bedarfsfall ebenfalls zurückgegriffen. Hierzu gehörten u. a. die revisorische Begleitung der Sanierungsmaßnahmen verschiedener Schulen und weiterer, seinerzeit im Bau befindlicher Straßenbauprojekte.

Hierbei wurden ausweislich der Angaben im Jahresabschluss 2018 (Nr. 1.2.6. der Erläuterungen zur Vermögensrechnung, Seite 102) im Haushaltsjahr 2018 rd. 15,8 Mio. € als Zugänge im Bereich AiB ausgewiesen.

Revisionsamt

Für noch im Bau befindliche bzw. neu begonnene Maßnahmen (z. B. Sanierung Herderschule, Theodor-Litt-Schule, Bahndurchstich Dammstraße etc.) wurden rd. 10,5 Mio. € auf dem Sachkonto „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ gebucht. In diesen Sachverhalten wurden unterjährige, begleitende Prüfungen über Stichproben durchgeführt.

Hinzuweisen ist darauf, dass für die fertig gestellten Maßnahmen aus den Sonderinvestitions- bzw. Konjunkturprogrammen entsprechende Umbuchungen aus den AiB zu erfolgen hatten. Entsprechend ist besonders auf die Umsetzung und Fertigstellung dieser Baumaßnahmen geachtet worden. Hierzu wurde bei den ausgesuchten Stichproben deren Sachanlagenzuordnung geprüft und eine Analyse vorgenommen, ob für die entsprechenden Zuschüsse und Zuwendungen die Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz schrittweise aufgelöst worden sind.

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf die Wertermittlung. Für die ausgewählten Stichproben wurden die Buchungsgrundlagen (Kostenzusammenstellungen und Rechnungsbelege) vorgelegt.

Die Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 haben hinsichtlich der Zu- und Abgänge ergeben, dass die Umbuchung bzw. Umgliederung **nach Fertigstellung** der Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken im Wesentlichen sachgerecht durchgeführt wurde.

Bezüglich der fertig gestellten Baumaßnahmen wurden rd. 6,0 Mio. € auf die jeweiligen Sachkonten umbucht.

3.1.4 Finanzanlagen

Finanzanlagen sind sowohl vom Grund als auch der Höhe nach eine als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Bei Finanzanlagen wird differenziert

- Anteile an verbundenen Unternehmen: Hier ist der Anteil der Kommune bestimmend und zumeist in der Höhe über einen Anteil von 50%.
- Ausleihungen: Langfristige Darlehen die eine vereinbarte Laufzeit von mehr als vier Jahren haben. Darüber hinaus gehören zu den langfristigen Darlehen auch solche mit einer vereinbarten Laufzeit von mehr als einem Jahr und weniger als vier Jahren, sofern das Darlehen dazu bestimmt ist, dauernd dem Verwaltungsbetrieb zu dienen.
- Beteiligungen: Dies sind Anteile an Gesellschaften des öffentlichen oder privaten Rechts, wenn sie dauerhaft dem Verwaltungsbetrieb dienen sollen und der Anteil der Kommune an dem Unternehmen mehr als 20 Prozent beträgt.
- Sondervermögen: Z.B. Regiebetriebe oder nicht selbstständige Stiftungen mit eigener Rechnungslegung
- Wertpapiere: u. a. kleinere Unternehmensanteile, aber auch sonstige Wertpapiere wie Anleihen, sofern sie ertragsorientiert und dauerhaft angelegt sind.

Finanzanlagen sind grundsätzlich mit den tatsächlichen Anschaffungskosten, ggf. vermindert um außerplanmäßige Abschreibungen anzusetzen (§§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 GemHVO), wobei Beteiligungen in der Eröffnungsbilanz dem Grunde nach mit dem nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode ermittelten Eigenkapital angesetzt wurden (VV zu § 59 GemHVO). Die bilanzielle Aufgliederung der Finanzanlagen soll die Möglichkeiten bzw. das unterschiedliche Ausmaß der Einflussnahme auf das Unternehmen, in das investiert wurde, erkennen lassen (VV zu § 49 GemHVO). Unter Ausleihungen sind die von der Stadt gewährten Kredite auszuweisen. Es ist zu unterscheiden in Ausleihungen an verbundenen Unternehmen, an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und sonstige Ausleihungen.

Ausleihungen sind mit den Anschaffungskosten, ggf. vermindert um Abschreibungen nach § 43 GemHVO zu bewerten. Unverzinsliche oder niedrig verzinsliche Ausleihungen sind mit ihrem Barwert anzusetzen.

Die Prüfung der Finanzanlagen bezog sich auf den zutreffenden Ausweis in den Kontengruppen und die Bewertung der ausgewiesenen Beträge nach den gesetzlichen Bestimmungen. Einbezogen wurde das Vorhandensein der Beteiligungsakten und der Mitteilung nach § 123a HGO sowie ein Abgleich der Daten. Saldenbestätigungen lagen zum Teil vor. Die Prüfung erfolgte in Stichproben.

Bilanzsumme des gesamten Finanzanlagevermögens in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	255.380.682,87 €
-----------------------------	-------------------------

3.1.4.1 Anteile an verbundenen Unternehmen

Anteile an verbundenen Unternehmen sind Finanzanlagen an rechtlich selbstständigen Unternehmen, auf die die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausübt (i. d. R. bei einem Anteil von mehr als 50 v. H.), sowie ihre Eigenbetriebe (VV zu § 49, Tz. 11 GemHVO). Die Bewertung der Beteiligung ist mit dem anteiligen Eigenkapital nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode in der EB 2009 angesetzt worden.

Wir haben geprüft, ob Veränderungen bei den verbundenen Unternehmen (Zu- oder Abgänge oder Kapitaleinlagen) in der Schlussbilanz ihren Niederschlag gefunden haben und ob die Zuordnung zu den Bilanzpositionen korrekt erfolgte. Zwecks Überprüfung der Einhaltung des Niederstwertprinzips haben wir das anteilige Eigenkapital mit den Bilanzwerten verglichen.

In Anwendung der Eigenkapitalspiegelbildmethode ergibt sich für den Jahresabschluss 2018 eine Bilanzsumme der Universitätsstadt Giessen in Höhe von

Stand zum 31.12.2018	188.728.163,74 €
-----------------------------	-------------------------

3.1.4.2 Ausleihungen an verbundene Unternehmen

Stand zum 31.12.2018	13.203.574,35 €
-----------------------------	------------------------

Wir haben die Bilanzsummen mit den entsprechenden Daten aus den Wirtschaftsprüferberichten bzw. testierten Abschlüssen abgeglichen. Ebenfalls wurden Stichproben hinsichtlich des Verrechnungs- und Saldierungsverbots nach § 38 GemHVO bzw. 246 Abs. 2 HGB erhoben. Im Jahresabschluss 2018 wird unter den Erläuterungen zur Vermögensrechnung (Bilanz) unter Nr. 1.3.2., Seite 103 auf die Ausleihung (Darlehen) an die Wohnbau Giessen GmbH verwiesen.

3.1.4.3 Beteiligungen

Bilanzsumme in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	43.327.162,82 €
-----------------------------	------------------------

Als Beteiligungen gelten die Anteile an Gesellschaften und sonstigen juristischen Personen, die nicht zu den verbundenen Unternehmen gehören, sofern dieser Anteilsbesitz auf Dauer angelegt ist und dem Geschäftsbetrieb der Stadt durch Herstellung einer dauerhaften Verbindung zu diesen Einrichtungen dient.

Wir haben geprüft, ob Veränderungen bei den verbundenen Unternehmen (Zu- oder Abgänge oder Kapitaleinlagen) in der Schlussbilanz ihren Niederschlag gefunden haben und ob die Zuordnung zu den Bilanzpositionen korrekt erfolgte. Zwecks Überprüfung der Einhaltung des Niederstwertprinzips haben wir das anteilige Eigenkapital der Beteiligungen mit den Werten in der Vermögensrechnung der Stadt verglichen, die sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert haben. Abschreibungen von Finanzanlagen wurden nachvollzogen.

Nach den Angaben im Jahresabschluss auf Seite 103 ergaben sich keine Veränderungen gegenüber dem Vorjahr 2017, da keine Informationen vorliegen, die eine Veränderung begründen würden.

3.1.4.4 Ausleihungen an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht

Wir haben die Bilanzansätze mit den entsprechenden Daten aus den Wirtschaftsprüferberichten bzw. testierten Abschlüssen abgeglichen. Ebenfalls wurden Stichproben hinsichtlich des Verrechnungs- und Saldierungsverbots nach § 38 GemHVO bzw. 246 Abs. 2 HGB erhoben. Die Bilanzsumme in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen unter Berücksichtigung den Rückgang der Ausleihungen aufgrund von Tilgungsleistungen durch die TIG GmbH und der Gesellschaft für soziales Wohnen mbH beträgt:

Stand zum 31.12.2018	1.197.190,33 €
-----------------------------	-----------------------

3.1.4.5 Wertpapiere des Anlagevermögens

Hierunter fällt der im Jahresabschluss 2018 unter 1.3., Nr. 1.3.5. (Seite 103) dokumentierte Anstieg aus der Zuführung zur Versorgungsrücklage in Höhe von rd. 200.000 € nach § 14a BBesG. Als Summe der Universitätsstadt Giessen verbleiben demzufolge

Stand zum 31.12.2018	2.702.694,37 €
-----------------------------	-----------------------

Wir weisen wie im Vorjahr darauf hin, dass nach § 13 hessisches Versorgungsrücklagengesetz (HversRücklG) die Stadt verpflichtet ist, zur Sicherung ihrer Versorgungsaufwendungen (künftige Pensionszahlungen) Vorsorge zu treffen. Diese Mittel sind dazu bestimmt, ab dem Jahr 2018 Zahlungen zur Erfüllung von Pensionsverpflichtungen zu finanzieren. Sie stellen deshalb kein Eigenkapital, sondern Fremdkapital dar und sind nach den VV zu § 23 GemHVO Tz. 5 in der Bilanz unter dem Posten Passiva 3.1 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen als „davon“-Vermerk anzugeben. In Höhe des sich nach dem HVersRücklG ergebenden Betrages müssen flüssige Mittel (Aktiva 2.4) oder Finanzanlagen (Aktiva 3.1) vorhanden sein. Sie können vorübergehend zur Verbesserung der Liquidität eingesetzt werden. Wir weisen unter Bezug auf die gleichlautenden Feststellungen bei der Bilanzposition „Rückstellungen“ auf die Einrichtung der entsprechenden Position hin.

3.1.4.6 Sonstige Ausleihungen (Sonstige Finanzanlagen)

Als Bilanzsumme in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen werden unter Berücksichtigung der Tilgungen durch die Gläubiger städtischer Darlehen ausgewiesen:

Stand zum 31.12.2018	6.221.897,26 €
-----------------------------	-----------------------

3.2 Umlaufvermögen

Zum Umlaufvermögen zählen alle Gegenstände, die der Kommune nicht längerfristig oder gar dauernd dienen, sondern zum Verbrauch, zum Verkauf oder zur sonstigen kurzfristigen Verwertung bestimmt sind. Bestandteile des Umlaufvermögens sind im Regelfall

- Vorräte einschließlich Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe
- Fertige und unfertige Erzeugnisse, Leistungen und Waren
- Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände
- Wertpapiere
- Flüssige Mittel.

Bilanzsumme des gesamten Umlaufvermögens in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	83.428.188,49 €
-----------------------------	------------------------

Das Umlaufvermögen der Universitätsstadt Giessen besteht im Wesentlichen aus Forderungen, sonstigen Vermögensgegenständen und flüssigen Mitteln. Für die Bildung der Wertansätze des Umlaufvermögens sind die Regelungen der §§ 40 bis 43 in Verbindung mit dem § 59 GemH-VO maßgebend. Auf die Prüfung der einzelnen Bilanzpositionen des Umlaufvermögens der Universitätsstadt Giessen wird im Folgenden näher eingegangen.

Die Prüfung der Vorräte einschließlich Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe sowie der fertigen und unfertigen Erzeugnisse wurde nicht vollumfänglich durchgeführt. Stichproben im Rahmen der unterjährigen, begleitenden Prüfung und im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 sind erfolgt. Bei den fertigen und unfertigen Erzeugnissen wird auf die in diesem Schlussbericht genannten Prüfungsfeststellungen verwiesen.

Auf die Prüfung der einzelnen Bilanzpositionen des Umlaufvermögens der Universitätsstadt Giessen wird im Folgenden eingegangen.

3.2.1 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Forderungen sind sowohl vom Grund als auch der Höhe nach als eine relevante Bilanzposition und damit als relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen.

Grundsätzlich

Kommunale Forderungen sind Ansprüche einer Kommune aufgrund eines Schuldverhältnisses auf Übertragung von Geld (Regelfall), Realgütern oder Dienstleistungen. Bei den kommunalen Forderungen des Umlaufvermögens wird zwischen öffentlich-rechtlichen, sonstigen (privatrechtlichen) Forderungen sowie sonstigen Vermögensgegenständen differenziert. Forderungen, die zum Umlaufvermögen gehören, zählen zu den Vermögensgegenständen, die dem Geschäftsbetrieb der Verwaltung nicht dauerhaft dienen. Gemäß § 26 GemHVO sind die Gemeinden grundsätzlich verpflichtet, ihre Forderungen vollständig und genau zu erfassen. Gegenstand der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 ist somit die Prüfung der Vollständigkeit und Plausibilität der Buchhaltung im Bereich der Forderungen.

Forderungen sind mit ihrem Nominalwert, ggf. vermindert um Abschreibungen auf den niedrigeren, beizulegenden Wert nach § 43 Abs. 4 GemHVO zu bewerten. Skonti sind erst bei der Inanspruchnahme abzusetzen. Unverzinsliche, niedrig verzinsliche Forderungen bzw. Ausleihungen oder unverzinst gestundete Forderungen mit einer vereinbarten Laufzeit von mehr als drei Jahren sind mit ihrem Barwert anzusetzen. Als niedrig verzinslich gelten die Forderungen bzw. Ausleihungen, die mit einem jährlichen Zinssatz von mehr als zwei Prozentpunkten unter dem jeweiligen Basiszinssatz (§ 247 BGB) der Europäischen Zentralbank (EZB) verzinst werden. Eine Abzinsung erfolgt nicht, soweit wegen anderer Gegenleistungen (verdeckte Verzinsung) auf eine Verzinsung verzichtet worden ist.

Wird ein von der Gemeinde aufgenommener Kredit an ein verbundenes Unternehmen mit gleichen Konditionen durchgereicht, ist eine Abzinsung der Ausleihungen bzw. Forderung nicht erforderlich (z. B. Investitionsfonds). Über den Stand der unverzinsten und zu niedrig verzinsten Forderungen bzw. Ausleihungen ist im Anhang zu berichten (VV zu § 41, Tz. 14 GemHVO).

Spätestens bei den Jahresabschlussarbeiten sind zweifelhafte Forderungen zu identifizieren, im Wert zu berichtigen und uneinbringliche Forderungen sofort abzuschreiben (auszubuchen). Bei einer Stundung bleibt die Forderung grundsätzlich in voller Höhe bestehen, lediglich die Fälligkeit der Forderung wird verändert. Bei befristet niedergeschlagenen Forderungen sind Wertberichtigungen in der geschätzten Ausfallhöhe vorzunehmen, eine Ausbuchung ist zulässig, soweit die Forderungen in einem Nebenbuch oder einer Nebenbuchhaltung (Niederschlagungsüberwachungsliste) weiter überwacht werden. Unbefristet niedergeschlagene Forderungen sind in voller Höhe abzuschreiben (auszubuchen). Die Forderung erlischt durch den Erlass endgültig; bei teilweisem Erlass in Höhe des Betrages, um den die Forderung herabgesetzt wird. Daher sind erlassenen Forderungen abzuschreiben (auszubuchen). **Der Verzicht auf eine Geltendmachung des Anspruches kommt einem Erlass gleich.**

Im Jahresabschluss müssen Wertberichtigungen und Abschreibungen auf Forderungen ggf. bereits vor dem formellen Vollzug dieser Verfahren (Niederschlagung und Erlass) gebucht werden. Forderungen (Debitoren) dürfen **nicht** mit Verbindlichkeiten (Kreditoren) verrechnet werden. Für Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Dritte wurde eine vollständige Bonitätsvermutung vorausgesetzt.

Die Höhe einzelner Forderungen zu den Gesamtforderungen, erfolglose Mahnversuche, Art der Sicherheiten und Aktenvermerke bei sonstigen Differenzen bzw. Meinungsverschiedenheiten über Forderungen wurden ebenfalls berücksichtigt und bewertet. Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen sind durch Saldenbestätigung zu belegen.

Hinzuweisen ist darauf, dass die dezentrale Bearbeitung des Forderungsmanagements grundsätzlich das Risiko einer ungleichmäßigen und ggf. nicht in allen Ausprägungen fachgerechten Handhabung birgt. Eine zentrale Steuerung und Einflussnahme, z. B. auf Basis verlässlicher und aktueller Kennzahlen auch mit Blick auf mögliche Auffälligkeiten bzw. Unzulänglichkeiten wird erschwert. Als hilfreich könnte sich die Erarbeitung von stadtwweit gültigen verbindlichen Rahmenbedingungen erweisen bis hin zu entsprechenden Nachweispflichten.

Revisionsamt

Die Prüfung erfolgte in der Regel über die bereitgestellten Saldenlisten. Somit konnten vollständig kreditorische Debitoren ermittelt werden. In die Prüfung wurde die als Anlage dem Jahresabschluss beigefügte Forderungsübersicht per 31.12.2018 einbezogen, da insbesondere Forderungen mit einer Fristigkeit von über fünf Jahren Risiken beinhalten könnten.

Das Thema Forderungsmanagement in all seinen Facetten wird daher auch weiterhin im Fokus der Prüftätigkeit des Revisionsamtes stehen.

Bilanzsumme der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	38.158.130,02 €
-----------------------------	------------------------

Dieser Wert verteilt sich auf die Einzelpositionen:

- Forderungen aus Zuweisungen, Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen, Investitionsbeiträgen
- Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
- Forderungen aus Lieferungen und Leistungen
- Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen
- Sonstige Vermögensgegenstände
- Wertpapiere des Anlagevermögens.

Unter diesen Vorzeichen ist nach den erteilten Auskünften und den vorliegenden Prüfungsergebnissen bei der EB 2009 eine Übernahme der (vorhandenen) kameralen KER in das doppische System (Debitoren- und Finanzbuchhaltung) erfolgt. Die Überleitung der unerledigten kameralen Verwahrgelder ist demzufolge ebenfalls durchgeführt worden.

Entstehungszeitpunkt der Forderungen ist der Zeitpunkt der eigenen Leistungserbringung, wobei die Forderungen mit ihrem Nominalwert zu bilanzieren sind. Zunächst wurden daher im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 verschiedene Debitorenbelege aus dem 1. Quartal 2018 angefordert. Diese wurden daraufhin überprüft, ob es sich um Forderungen handelt, die bereits im Haushaltsjahr 2017 entstanden sind. Die so ermittelten Belege waren manuell erfasst und in das doppische Rechnungswesen als Forderungen eingebucht. Hierbei handelte es sich um Geschäftsvorfälle, die bisher in der Kameralistik nicht erfasst und verbucht wurden (z. B. Forderungen aus dem Finanzausgleich, Forderungen gegen die kommunale Beamtenversorgungskasse, Forderungen aus Grundstückskaufverträgen).

Bei den Forderungen war im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 zu überprüfen, ob Korrektur- und/oder Wertberichtigungsbedarf besteht, dem durch Einzel- und Pauschalwertberichtigungen Rechnung zu tragen wäre. Hierzu kann festgestellt werden, dass dieser Tatbestand im Wesentlichen beachtet wurde. Die entsprechenden Wertberichtigungen (Einzel- und Pauschalwertberichtigung) wurden stichprobenweise überprüft. Einzelne Beanstandungen wurden durch die Kämmerei erledigt.

Die Forderungen sind im Jahr 2018 durch einen Forderungsspiegel/eine Forderungsübersicht dem Jahresabschluss 2018 separat beigefügt. Damit ist eine Feststellung des Revisionsamtes aus den vergangenen Prüfungen umgesetzt worden. Wenngleich aus dem Jahresabschluss wie bisher keine direkte Auskunft über die Forderungsart, den Grund des Entstehens sowie das Alter der Forderungen abgeleitet werden kann, bleibt aber doch die Möglichkeit der indirekten Ableitung. Die indirekte Ableitung erfolgt, indem z. B. durch Forderungssammelkonten, die sich prinzipiell in einzelne Schuldnerkonten auflösen lassen (Debitorenkonten), der Gesamtbestand der Forderungen ermittelt wird. Mit dieser Verfahrensweise kann somit grundsätzlich jede Forderungsart in Einzelforderungen aufgegliedert werden.

Auf Basis der im Lauf der letzten Jahresabschlussprüfungen gewonnenen Erfahrungen und getroffenen Feststellungen lassen sich die wesentlichen Erkenntnisse zur Organisation im Forderungsbereich bei der Stadt Gießen zusammenfassend wie folgt darstellen:

1. Die breitgefächerte Aufgabenwahrnehmung der Stadt Giessen spiegelt sich in einer verzweigten Organisationsstruktur (Dezernate und Geschäftsbereiche/Ämter) wider, in deren unterschiedlichen Bereichen zum Teil auch die jeweiligen Forderungsfestsetzungen erfolgen.
2. So zahlreich und vielfältig die städtische Aufgabenpalette ist, so zahlreich und vielfältig ist die Art und Weise der Forderungsfestsetzung und -überwachung und damit auch die Anzahl der dafür eingesetzten Vorverfahren. Dabei sind grundsätzlich folgende Vorgehensweisen erkennbar:
 - Forderungen werden weder in einem Vorverfahren noch in der Hauptbuchhaltung erfasst; die Vermögenslage ist dadurch grundsätzlich unvollständig.
 - Forderungen werden zum Zeitpunkt der Leistungserbringung etc. zwar in einem Vorverfahren (Nebenbuch) erfasst, jedoch zum Bilanzstichtag nicht in die Hauptbuchhaltung „überführt“; die Vermögenslage ist dadurch ebenfalls unvollständig.
 - Es erfolgt eine Erfassung in einem Vorverfahren (Nebenbuch) sowie zum Bilanzstichtag eine manuelle Nacherfassung im Hauptbuch sowie im Jahresabschluss in der Vermögens- und der Ergebnisrechnung. Die Vermögenslage ist vollständig und zutreffend dargestellt, sofern zudem eine entsprechende Forderungsbewertung mittels Wertberichtigungen vorgenommen wird. Eine automatisierte, zentrale Übersicht über die einzelnen Schuldner ist so nicht möglich.

Plausibilität im Forderungsbereich bedeutet demgemäß, dass sich die Zahlen des Forderungsspiegels (dem Grunde nach der Hauptbuchhaltung) mit den Zahlen der Debitorenbuchhaltung (den Schuldnerkonten) in Übereinstimmung bringen lassen müssen. Dieser Zusammenhang ist nachvollziehbar von großer Bedeutung, da die Stadt Giessen als Gläubigerin wissen muss, gegen welche Personen sich ihre Forderungen richten. Insofern ist es bei dezentraler Fakturierung und Verantwortlichkeit besonderes erforderlich, regelmäßig zu überprüfen, ob gegen den Schuldner entsprechende Aufforderungen bei einem ggf. vorliegendem Rückstand ergangen sind.

Revisionsamt

Es bleibt somit festzuhalten, dass alle Forderungen zum einen erfasst (Grund) und zum anderen immer auf dem aktuellen Sachstand der Ansprüche gegen die Zahlungspflichtigen (Höhe) sein müssen. Anderenfalls führt dies zur Folge, dass in solchen Sachverhalten keine Mahnverfahren eingeleitet werden können und darüber hinaus eine Verjährung der Ansprüche der Stadt droht. Hierin liegt ansonsten ein Verstoß gegen das Gebot der vollständigen Erfassung der Forderungen.

Im Ergebnis reduziert sich der Wert jeder Forderung, die älter als ein Jahr ist, im Regelfall auf Null, da allein durch den Zeitablauf die Wahrscheinlichkeit des Eingangs der Forderung deutlich herabgesetzt wird. Weil nicht die Forderungen als solche Eingang in die Bilanz finden, sondern eine regelmäßige **Bewertung der werthaltigen Forderungen** erfolgen und dokumentiert werden muss, kann das gesamte Forderungsmanagement nur reibungslos funktionieren, wenn alle (fakturierenden) Organisationseinheiten die Priorität dieser Aufgabe erkennen und gehalten sind, das Forderungsmanagement aktiv zu unterstützen.

Durch das Revisionsamt wurde in den Vorjahresberichten und auch in diesem Schlussbericht festgestellt, dass die Buchungsmethodik „Ist=Soll“ nicht mit den geltenden haushaltsrechtlichen Anforderungen übereinstimmt. Wir empfehlen künftig alle Forderungen unabhängig von ihrer betragsmäßigen Höhe korrekt und vollständig zu erfassen, regelmäßig zu überprüfen und jährlich bilanziell abzugrenzen.

3.2.1.1 Forderungen aus Zuweisungen, Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen, Investitionsbeiträgen

Bilanzsumme Forderungen aus Zuweisungen, Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen, Investitionsbeiträgen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	27.246.242,06 €
----------------------	-----------------

Revisionsamt

Zuweisungen und Transferleistungen sind Geldleistungen innerhalb des öffentlichen Bereichs. Zuschüsse sind Geldleistungen zwischen dem öffentlichen Bereich und sonstigen Bereichen. Unter dieser Position sind öffentlich-rechtliche Forderungen bilanziert. Die Prüfung dieser Forderungen erfolgte für den Jahresabschluss 2018 auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur zur EB. Die Bewertung der Forderungen erfolgte seinerzeit zu ihrem Nominalwert.

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis von einzelnen Forderungen. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Belege (z. B. Zuwendungsbescheide) vorgelegt.

Der Forderungsbestand sinkt gegenüber dem Vorjahr um rd. 400.000 €. Wesentliche Bestandteile waren hier der Nachweis des Forderungsbestandes gegenüber dem Land Hessen in Höhe von rd. 10,4 Mio. €, der sich aus dem Jahresabschluss (2.3., Seite 103, Nr. 2.3.1.) als Forderungen gegenüber dem Land Hessen bzgl. Kostenerstattungen der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (umA) ergibt, sowie die Forderungen aus dem Konjunkturprogramm (rd. 12,6, Mio. €).

Wir haben bereits im Schlussbericht zur Prüfung des Jahresabschlusses 2017 darauf hingewiesen und halten diese Feststellung aus der Prüfung der Jahresabschlüsse 2009-2017 generell aufrecht, wonach eine nicht vollständige Forderungserfassung und -bewertung dazu beiträgt, dass kein vollständiger Nachweis über sämtliche Forderungen in der Buchhaltung vorhanden ist und hierdurch die Gefahr besteht, dass Zahlungsansprüche mangels Dokumentation und Beitreibung verjähren. Hierdurch kann ein finanzieller Nachteil für die Universitätsstadt Giessen entstehen.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 sind daher stichprobenweise Prüfungen durch das Revisionsamt in unterschiedlichen Fachgebieten vorgenommen worden, deren Ergebnisse gegenüber dem Fachamt kommuniziert und in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt worden sind.

Ein besonderer Schwerpunkt wurde aufgrund des hohen Finanzvolumens auf die im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik ab dem Haushaltsjahr 2014 ff. eintretenden finanziellen Verpflichtungen der Universitätsstadt Giessen gelegt. Hier haben wir die im Bereich der Jugendhilfe entstehenden Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (ab 2015: unbegleitete minderjährige Ausländer), untersucht. In Bezug auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und Vermögenslage sind diese Sachverhalte wesentlich.

Diese Sachverhalte haben im Haushaltsjahr 2015 zum Erlass eines Nachtragshaushaltsplanes geführt. Im Nachtragshaushaltsplan 2015 sind Aufwendungen von rd. 35,4 Mio. € und im Haushaltsplan 2016 Aufwendungen von rd. 45,0 Mio. € bei diesem **Kostenträger (0643010300 - Leistungen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer)** veranschlagt. Für das Jahr 2018 wurden hier rd. 13,8 Mio. € veranschlagt.

Die Deckung der Aufwendungen erfolgt demzufolge über die in jedem Einzelfall geltend zu machende Kostenerstattung. Weil diese Aufwendungen grundsätzlich in voller Höhe erstattungsfähig sind (§ 89d SGB VIII und Übergangsregelung), beeinflusst dies die Liquidität der Stadt. Darüber hinaus muss eine bilanzielle Abbildung der Ansprüche nachgewiesen werden. Wir haben daher den Prüfungsgegenstand in diesem Bereich (Forderungsmanagement) untersucht.

Dass es bei diesem Anerkennungs- bzw. Kostenerstattungsverfahren zu zeitlichen Verzerrungen kommen kann, ist dem Verfahren immanent. Da aufgrund dieser rechtlichen Vorgaben deutliche Verschärfungen der Verfristung und Verjährung zu erkennen sind, ist eine zeitnahe und fristgerechte Geltendmachung von Ansprüchen unabdingbar.

Daher sind die Ansprüche vollständig zu erfassen, dem Grunde und der Höhe nach zu ermitteln und zeitnah bei dem zuständigen Kostenträger geltend zu machen. Sie sind entsprechend buchhalterisch und bilanziell nachzuweisen. Ohne diese Vorgehensweise sehen wir hier ein Risiko der Universitätsstadt Giessen hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit und Rechtssicherheit des Verwaltungshandelns.

Revisionsamt

Mit Ausblick auf die Jahresabschlüsse der folgenden Jahre muss wie neben der im Einzelfall erforderlichen Konkretisierung des Anspruches die stringente Überwachung und Umsetzung der Rückforderungen/Kostenerstattungen angeraten werden. Hierfür sind die Verbesserung von Abläufen und die Anpassung von Strukturen innerhalb der Verwaltung erforderlich.

Dies liegt begründet in der Organisation und Dokumentation des Forderungsmanagements innerhalb des Jugendamtes, aber auch in der Zusammenarbeit mit der Kämmerei. Die Kämmerei hat ohne klare und nachvollziehbare Kenntnis über die offenen Ansprüche der Universitätsstadt Stadt keine Möglichkeit, den Jahresabschluss der Universitätsstadt Giessen im Rahmen deren gesetzlichen Vorgaben vollständig und ordnungsgemäß aufzustellen. Solchen Risiken ist daher aus Sicht eines funktionierenden IKS der Stadt, aber auch zur Beachtung des kommunalen Haushaltsrechts, der handelsrechtlichen Vorschriften und der GoB künftig zu begegnen.

Die organisatorischen und personellen Gegebenheiten hinsichtlich der Gesamtsituation bei der Aufnahme von UmF/UmA sind dem Revisionsamt bekannt.

Es ist keine Anforderung an das Revisionsamt, über das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung in diesem Segment zu befinden. Aufgabe des Revisionsamtes ist jedoch die Beurteilung, wie die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Umsetzung des Haushaltsplanes erfolgt. Dabei liegt der Focus der Beurteilung auf einer Analyse der im Aufgabenkatalog des § 128 Abs. 1 HGO genannten Rechtmäßigkeit, die auch die Wesentlichkeit der eingesetzten Haushaltsmittel und deren Auswirkungen auf die VFE-Lage der Stadt Giessen umfasst.

Es ist im Hinblick auf die Erkenntnisse im Zusammenhang mit minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen/Ausländern festzustellen, dass im Bereich des Forderungsmanagements im Jugendamt eine sachgerechte und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung nicht in jedem Sachverhalt nachzuvollziehen ist.

Wir konnten auch im Berichtsjahr 2018 **nicht** feststellen, ob in jedem Einzelsachverhalt eine vollständige Erstattung erfolgt ist.

Ursächlich hierfür sind zum einen die erheblichen Anforderungen an das Jugendamt im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik. Dies hat zu einer Situation beigetragen, die sich in Kombination mit der bereits durch das Revisionsamt mehrfach dokumentierten, organisatorischen und personellen Verfahrensweise zu einer für die Universitätsstadt Giessen komplexen Gesamtlage verdichtet hat.

Die von uns mit den Fachämtern Jugendamt, Kämmerei und Rechtsamt besprochenen Sachverhalte und der dokumentierte Schriftverkehr sind umfangreich und beziehen sich auf einen längeren Zeitraum. Wir haben dazu bereits ausführlich berichtet und in den Vorjahren entsprechende Einschränkungstatbestände gesehen.

Nach den vorliegenden Unterlagen kommen wir **nicht** zu dem Schluss, dass die von der Verwaltung ausgeführten Angaben vollständig zur Aufklärung der Sachverhalte und einer Transparenz beigetragen haben. Daher können die Prüfungen in diesem Aufgabebereich nicht als abgeschlossen angesehen werden. Es bleibt weiterhin problematisch, wenn Kostenersatzansprüche der Stadt basierend auf unvollständige und zum Teil rechtlich unzulässige Weise bearbeitet werden.

Folglich ist kritisch festzustellen, dass es im Verlauf der vergangenen Jahre **nicht** zu organisatorischen und methodischen Anpassungen der Geschäftsprozesse innerhalb des Jugendamtes, aber auch im Dialog mit der für die Aufstellung des Jahresabschlusses zuständigen Kämmerei gekommen ist. Diese wurden in den Schlussberichten des Revisionsamtes regelmäßig empfohlen und vom Magistrat und der Verwaltung mehrfach avisiert.

Wir halten an unserer Rechtsauffassung fest, wonach ohne einen klaren Nachweis in der Buchhaltung keine vollständige Kontrolle über gezahlte bzw. erstattete Beträge vorliegen kann, die sich insbesondere bei den Kostenersatzleistungen dem Grunde und der Höhe nach vollständig ergeben sollten. Abweichungen davon sind nachzuweisen und über entsprechende Steuerungsmechanismen durch Regelkontrollverfahren zu legitimieren.

Die Methodik der Sachbearbeitung ist nach unseren Feststellungen weiterhin von **Lücken** gekennzeichnet. Eine Vollständigkeit der Kostenersatz-/erstattungsleistungen ist folglich nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Das Fachamt (Jugendamt) führt keine aussagefähige Dokumentation. Die hierfür verwendeten Excel-Tabellen und die sogenannten **Steuerungslisten** des Jugendamtes stellen weder eine methodische, noch eine revisorisch sichere Dokumentation sicher. Die Softwareanwendungen und das Arbeiten mit nicht passwortgestützten Dokumenten entsprechen nicht den rechtlichen und revisorischen Ansprüchen. Die technischen Möglichkeiten (**Prosoz 14Plus**) werden nicht hinreichend genutzt. Dieses Vor- bzw. Subsystem ist bei gleichzeitig unterlassener, interner Kontrolle mit einem hohen Risiko verbunden, dass Ansprüche der Stadt nicht erfasst und auch nicht vollständig erstattet werden.

Wir bleiben bei unserer Feststellung, wonach zwischen Jugendamt und Kämmerei als Konsequenz eine weitaus intensivere Abstimmung zwischen Vor- und Hauptbüchern mit dem Jahresabschluss erforderlich ist.

Zutreffend ist, dass es zu hohen Rückzahlungen im Bereich umA gekommen ist, die im Wesentlichen auf die durch die Stadt initiierte Klageandrohung gegenüber kostenersatz- bzw. -erstattungspflichtigen Trägern zurückzuführen sind. Wenn aber ein Sachverhalt in der Buchhaltung nicht erfasst ist und das System es zulässt, dass ohne Kontrolle Ansprüche nur teilweise oder überhaupt nicht angefordert werden, kann auch nicht beurteilt werden, ob und in welcher Höhe der Stadt hierbei ggf. ein Schaden durch unterlassene Anspruchsgeltendmachung entsteht.

Da es dem Fachamt und damit bis hin zum einzelnen Sachbearbeiter auch weiter überlassen bleibt, einen Leistung von der Antragsstellung bis zur Einstellung eines Falles zu bearbeiten, bestehen hier Risiken des IKS. Dies hat in der Konsequenz zur Folge, dass die Ansprüche der Stadt debitorisch nicht so verwaltet werden, dass eine 1:1 Beziehung zwischen der ausgezahlten Leistung und dem sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach vollständig zu erstattenden Kostenbeitrag feststellbar wird.

Revisionsamt

Wir haben bereits mehrfach dargelegt, dass es zu Rückforderungen der Stadt bei kostenersatzpflichtigen Trägern gekommen ist, die aber bereits von dort bezahlt waren. Der entsprechende externe Hinweis, wonach die stadteigene Buchhaltung auf Vollständigkeit und Transparenz zu untersuchen wäre, ist dokumentiert.

Exemplarisch haben wir bei der stichprobeweisen Prüfung weiterer Vorgänge festgestellt, dass z. B. im Bereich der Krankenhilfe Behandlungsaufträge (Allgemeinmedizin, Zahnmedizin etc.) an niedergelassene Ärzte in Gießen erteilt und Behandlungen durchgeführt wurden, um in der Hochphase bei umA entsprechende Krankenleistungen sicherzustellen. Dies geschah in den geprüften Sachverhalten i. d. R. ohne Nachweis einer Auswahlentscheidung und hat in verschiedenen Fällen zu Zahlungen geführt, die nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Wir haben dazu mit den beteiligten Fachämtern einen umfassenden Schriftverkehr geführt, der in den Unterlagen dokumentiert ist. Dabei kommen wir zu dem Schluss, dass z. T. privatrechnenden Liquidationen in Rechnung gestellt wurden, die ohne nachgewiesene Kontrolle durch die Stadt gezahlt worden sind.

Im Anschluss an die vom Revisionsamt mitgeteilten Feststellungen wurden solche Zahlungen basierend auf privatrechnende Liquidationen im Wesentlichen eingestellt bzw. ab einem bestimmten Zeitpunkt keine privatrechnenden Liquidationen mehr eingereicht, sondern stattdessen die im Rahmen der kassenrechtlichen Leistungen maximal erstattungsfähigen Summen angefordert.

Überzahlungen wurden in Einzelfällen von der Stadt zurückgefordert, deren Erstattung an die Stadt nach Aktenlage teilweise jedoch verweigert. Auf eine Verfolgung wurde nach Aktenlage verzichtet, stattdessen wurden diese Ansprüche z. T. externen kostenersatzpflichtigen Trägern in Rechnung gestellt, ohne dass dafür ein entsprechender Rechtsanspruch bestand.

Wir vertraten hierzu die Auffassung, dass eine Weitergabe der überzahlten Ansprüche an dafür nicht verantwortliche Kostenträger rechtlich fragwürdig ist.

Revisionsamt

In diesem Zusammenhang hat das Revisionsamt eine bewusst zurückhaltende Berichtserstattung vorgenommen. Wir haben zugewartet, bis ein auch durch die Universitätsstadt Giessen anhand von Musterklagefällen abgestrengter Rechtsstreit entschieden wurde, um daran anknüpfend die eigenen Prüfungsfeststellungen verifizieren zu können.

Im Ergebnis sind die o. g., durch das Revisionsamt bereits vorab identifizierten Sachverhalte bestätigt worden⁸. In der Konsequenz muss es der parlamentarischen Entscheidung vorbehalten bleiben, eine Rückforderung der an die niedergelassenen Ärzte überzahlten Beträge zu veranlassen. Dies sollte ebenso wie die Konsequenzen einer möglicherweise eintretenden Verjährung der Rückforderungsansprüche gegenüber den tatsächlichen zahlungsverpflichteten Ärzten entschieden werden.

Bleibt es im Ergebnis bei der Beibehaltung althergebrachter Aufbaustrukturen und der Fortführung von tradierten Ablaufprozessen, liegt in der Kombination einer eingegrenzten Sichtweise auf die eigene Fachamtsstruktur und -zuständigkeit mit einem unvollständigen Nachweis der zeitnahen und vollständigen Bearbeitung der Kostenerstattungsansprüche eine relevante Ursache für Risiken der Universitätsstadt Giessen.

Nach § 128 Abs. 1 HGO in Verbindung mit § 26 GemHVO hat das Revisionsamt bei der Prüfung des Jahresabschlusses u. a. eine Beurteilung darüber abzugeben, dass bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist. Neben der Haushalts- und Rechnungskontrolle hat eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle zu erfolgen. Folglich sind die Ansprüche der Stadt sowohl dem Grunde, als auch der Höhe festzustellen, bilanziell zu erfassen und in jedem Fall und sofort geltend zu machen. Dann könnten bei erfolglosem Beitreibungsverfahren Wertberichtigungen oder Ausfallleistungen fallbezogen dokumentiert werden.

Dies konnten wir auch im Berichtsjahr 2018 **nicht** feststellen.

⁸ OVG Rheinland-Pfalz; a.a.O.

In der Konsequenz kann daher auch für das Berichtsjahr 2018 **nicht** festgestellt werden, dass die vollständige Geltendmachung erfolgte ggf. das entsprechende Beitreibungsverfahren rechtsicher und zeitnah umgesetzt wurde.

Das angetroffene buchhalterische und bilanzielle Bearbeitungsverfahren und deren Dokumentation erfüllen damit auch für das Berichtsjahr 2018 nur **eingeschränkt** die Anforderungen, die die Hessische Gemeindeordnung an die Rechnungslegung im Rahmen eines Jahresabschlusses vorgibt.

Wir empfehlen weiterhin dringend, ein fachamtsübergreifendes Forderungsmanagement einzurichten. Auf die im Bericht zum Thema „Forderungsmanagement“ durch das Revisionsamt im Jahr 2014 vorgeschlagenen Hinweise und Vorschläge kann dabei zurückgegriffen werden.

Ein vom Jugendamt bereits vor geraumer Zeit hierfür avisierter Monatsbericht ist nach unseren Unterlagen bisher nicht erstellt worden. Ersatzweise empfehlen wir aufgrund des Umfangs der Aufwendungen/Kosten im Bereich der Jugendhilfe zumindest die (pilotmäßige) Einführung eines regelmäßigen Quartalsberichtes, über den gegenüber dem Magistrat z. B. über Abweichungen berichtet wird.

Damit kann entsprechenden Fehlentwicklungen auch politisch zeitnah gegengesteuert werden. Hierfür ist ein Forderungscontrolling zu etablieren, welches in Kooperation zwischen Kämmerei und dem Jugendamt eingerichtet und geleitet wird.

Durch das Revisionsamt wurde in den Vorjahresberichten und auch in diesem Schlussbericht wiederholt darauf hingewiesen, dass die Buchungsmethodik „Ist=Soll“ nicht mit den geltenden haushaltsrechtlichen Anforderungen übereinstimmt.

Auf den Versagungsvermerk in diesem Schlussbericht wird verwiesen.

3.2.1.2 Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Bilanzsumme Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	7.424.680,18 €
----------------------	----------------

Hierzu gehören die Forderungen aus Gebühren, Steuern und Beiträgen. Unter dieser Position sind öffentlich-rechtliche Forderungen bilanziert. Hier sind u. a. Forderungen der Universitätsstadt Giessen aus dem Finanzausgleichsgesetz zu nennen. Die Erfassung dieser Forderungen basierte auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur, wobei die Bewertung der Forderungen seinerzeit i. d. R. zu ihrem Nominalwert erfolgte. Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis von einzelnen Forderungen.

Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Belege (Zuwendungsbescheide) vorgelegt. Nach den Erläuterungen zum Jahresabschluss zur Vermögensrechnung (2.3., Nr. 2.3.2.; Seite 103) ergeben sich rd. 1,0 Mio. €, bei denen es sich um Forderungen gegenüber Grundstückseigentümern aus Beiträgen handelt.

3.2.1.3 Forderungen aus Lieferungen und Leistungen

Bilanzsumme Forderungen aus Lieferungen und Leistungen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	1.634.462,96 €
----------------------	----------------

Hier wird ausweislich der Angaben im Jahresabschluss (Seite 103, Nr. 2.3.3.) darauf hingewiesen, dass aufgrund des Anstieges der Forderungen aus privatrechtlichen LL ein höheres Ergebnis als im Vorjahr dargestellt wurde.

3.2.1.4 Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen

Bilanzsumme Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	748.344,79 €
----------------------	--------------

Hier sind sämtliche Forderungen gegen verbundene Unternehmen, die nicht den Ausleihungen zuzuordnen sind, auszuweisen. Unter dieser Position sind u. a. privatrechtliche Forderungen der Universitätsstadt Giessen dokumentiert.

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und den Nachweis der einzelnen Forderungen. Zu diesem Zweck wurden Buchungsbelege angefordert.

Für die Finanzanlagen wurde neben der Abstimmung mit den Schlussberichten der Beteiligungen der entsprechende Wertabgleich durchgeführt, wobei sich die Prüfung im Wesentlichen auf den Nachweis, die Bewertung und den Ausweis der Beteiligungen erstreckte.

Die Forderungen und Verbindlichkeiten werden mit dem Rechnungsbetrag angesetzt. Die Ansprüche bzw. Verpflichtungen, welche sich aus der Beteiligung ergeben, werden mit dem sich aus dem Jahresergebnis des Beteiligungsunternehmens entsprechend angesetzt. Entsprechende Rückstellungen für eventuelle Risiken wurden im Jahresabschluss 2018 nicht gebildet. Die Summe der Forderungen und Verbindlichkeiten der Saldenbestätigungen von den Beteiligungsunternehmen stimmen **nicht** mit den Bilanzwerten des Jahresabschlusses 2018 der Stadt Giessen überein. Es wurden nicht alle Salden der Beteiligungsunternehmen eingeholt, wodurch eine vollständige Prüfung der Übereinstimmung **nicht** durchgeführt werden konnte.

Die vorgelegten Saldenposten stimmen nicht immer mit denen der Beteiligungsunternehmen überein (z. B. Stadtwerke Gießen AG, Wohnbau Gießen GmbH, Stadthallen GmbH). Ungewöhnlich hohe oder niedrige Salden wurden **nicht** identifiziert.

Bei den verbundenen Unternehmen wurden zudem die korrekte Saldierung und der Nachweis der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen und verbundenen Unternehmen beurteilt.

Nach den Erläuterungen zum Jahresabschluss zur Vermögensrechnung (Passiva; 2.3., Nr. 2.3.4.; Seite 103) wird die Reduzierung der Forderungen in Höhe von rd. 400.000 € gegenüber den SWG ausgewiesen.

3.2.1.5 Sonstige Vermögensgegenstände

Bilanzsumme Sonstige Vermögensgegenstände in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Gießen:

Stand zum 31.12.2018	1.104.400,03 €
----------------------	----------------

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis von einzelnen Forderungen. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Belege (Saldenbestätigungen, sonstige Belege) angefordert. Die hierin beinhalteten Forderungen aus Versicherungsschäden oder auch aus Unterhaltsvorschussleistungen einschließlich der entsprechenden Wertberichtigungen liegen unter der Aufgriffsgrenze der Prüfung.

Hinsichtlich der Unterhaltsvorschussleistungen wird auf Seite 119 des Jahresabschlusses erklärt, dass „... Forderungen aus Kostenbeiträgen von Unterhaltspflichtigen ... nicht bilanziert werden.“ Durch das Revisionsamt wurde in den Vorjahresberichten und auch in diesem Schlussbericht wiederholt darauf hingewiesen, dass ein Verzicht auf den Nachweis dieser Ansprüche nicht den geltenden Vorschriften entspricht.

3.2.2 Flüssige Mittel

Als flüssige Mittel werden Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks zusammengefasst; diese kann man im Einzelnen wie folgt unterteilen:

- Kassenbestände in Haupt- und Nebenkassen an Bargeld und Sorten (ausländische Banknoten und Münzen) einschließlich Briefmarkenbeständen und Francotypwerten in Frankiermaschinen
- Guthaben auf Kontokorrent-, Festgeld- und Termingeldkonten bei Kreditinstituten und der Deutschen Bundesbank
- Schecks (z. B. Verrechnungsschecks)

Bilanzsumme der flüssigen Mittel in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	44.565.956,00 €
-----------------------------	------------------------

Der signifikante Anstieg um rd. 24,3 Mio. € ergibt sich aus den unter 2.4, Seite 104 genannten Gründen. Die liquiden Mittel der Universitätsstadt Giessen bestehen aus einem Barkassenbestand und Guthaben bei Banken. Die Bankbestände wurden unterjährig im Rahmen der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen und im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 durch Kontoauszüge / Saldenbestätigungen, der Barbestand durch den letzten Tagesabschluss und die Kauttionen durch die entsprechenden Unterlagen stichprobenweise überprüft. Sie sind belegt und zutreffend bilanziert. Eine Verprobung mit der Finanzrechnung ergab keine Prüfungsfeststellungen.

Auf die Ausführungen in diesem Bericht zur Finanzrechnung wird verwiesen. Wir erwarten hier weitere, konkrete Effekte aus den durch die Revision angestoßenen Empfehlungen zur Geltendmachung aller Ansprüche der Stadt, die aussagegemäß durch die Verwaltung auch künftig umgesetzt werden sollen. Diese werden sich nach unserer Einschätzung positiv auf den Ergebnishaushalt, die Rechnungs- und Periodenabgrenzung sowie auf die Finanz- und Liquiditätsplanung auswirken.

3.2.3 Vorräte einschließlich Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe

Stand zum 31.12.2018	704.102,47 €
----------------------	--------------

3.3 Aktive Rechnungsabgrenzungsposten

Als Rechnungsabgrenzungsposten (RAP) sind auf der Aktivseite vor dem Abschlussstichtag geleistete Auszahlungen auszuweisen, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag (Folgeperiode) darstellen. Sie sind folglich Korrekturposten, mit denen Aufwendungen seitens der Stadt der betreffenden Rechnungsperiode zugeordnet werden (§ 45 Abs. 1 GemHVO).

Bilanzsumme des aktiven Rechnungsabgrenzungspostens in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	2.905.520,50 €
----------------------	----------------

Als Aktive RAP wurden die Beamtenbezüge in Höhe von rd. 400.000 € zutreffend abgegrenzt.

Für die mit der Aufnahme von Darlehen aus dem Hessischen Investitionsfonds B in Zusammenhang stehenden Kreditbeschaffungskosten (Ansparraten) sind nach § 45 GemHVO aktive Rechnungsabgrenzungsposten zu bilden. Der auf das Jahr der Tilgung bezogene Anteil der Kreditbeschaffungskosten ist als Aufwand (Auflösungsbetrag) zu verbuchen. Für die mit der Aufnahme von Darlehen aus dem Hessischen Investitionsfonds in Zusammenhang stehenden Kreditbeschaffungskosten (Ansparraten) sind gemäß § 11 Abs. 1 des Gesetzes über den hessischen Investitionsfonds (Investitionsfondsgesetz) hat der Darlehensnehmer im Jahr des Vertragsabschlusses und in den drei darauf folgenden Kalenderjahren insgesamt 20 % der Vertragssumme als Beitrag zum Investitionsfonds und zur Abgeltung aller mit der Vertragabwicklung verbundenen Ausgaben anzusparen. Nach Abs. 2 ist im vierten Jahr die Vertragssumme in voller Höhe auszubehalten und von diesem Jahr an in 40 Halbjahresraten zu je 2,5 % zu tilgen. Seit dem Jahr 2008 schreiben die Verwaltungsvorschriften zu § 45 GemHVO (Tz. 5) vor, dass diese Ansparraten für Darlehen aus dem Investitionsfonds - Abteilung B - abzugrenzen sind. Der auf das Jahr der Tilgung bezogene Anteil der Kreditbeschaffungskosten ist als Aufwand (Auflösungsbetrag) verbucht. Entsprechend sind nach § 45 GemHVO aktive Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von rd. 1,8 Mio. € für die Ansparraten und rd. 600.000 € für den Sonderbeitrag der genannten Darlehen aus dem Investitionsfonds B gebildet worden.

4 Vermögensrechnung - Passiva

4.1 Bilanzsumme

In der Vermögensrechnung der Universitätsstadt Giessen ergibt sich für den Bereich der Mittelherkunft (Passiva) folgende Bilanzsumme:

Stand zum 31.12.2018	- 858.545.299,45 €
-----------------------------	---------------------------

4.1.1 Eigenkapital

Das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz besteht gem. den Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO, Tz. 13 aus der Nettoposition und gegebenenfalls zweckgebundenen Rücklagen und Sonderrücklagen.

Die sich auch in Hessen durch Ermessenspielräume auszeichnenden Ansatz- und Bewertungsvorschriften zur Erstellung der EB und in der Folge auch die daraus abzuleitenden Informationen aus den folgenden Jahresabschlüssen tragen dazu bei, dass in den ersten Jahresabschlüssen nach kaufmännischen Grundsätzen z. B. eine Bewertung der absoluten Höhe des Eigenkapitals der Universitätsstadt Giessen über Kennzahlenkataloge durch das Revisionsamt nicht erfolgt.

Dass dem Eigenkapital bzw. der Eigenkapitalquote in diesem Kontext aus Sicht externer Geschäftspartner (z. B. Banken; Investoren), aber auch aus politischer Betrachtung besondere Relevanz zugewiesen wird, ist zutreffend. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass über die Bildung von Messgrößen Jahresabschlusskennzahlen entwickelt werden können, die basierend auf der Ergebnisrechnung die absolute Höhe und die Veränderung des Ressourcenverbrauchs und -aufkommens betrachten.

Diese müssen sich an den Bedürfnissen der Adressaten orientieren und vor dem Hintergrund des dahinter stehenden Steuerungsziels betrachtet werden.

Da für die ersten kaufmännischen Jahresabschlüsse noch Unschärfen zu erkennen sind, halten wir es nicht für die Aufgabe des Revisionsamtes, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt Bilanzkennzahlen durch das Revisionsamt zu bilden. Dies wird erst ab der Prüfung des Gesamtabschlusses der Universitätsstadt Giessen erfolgen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat am 30.7.2014 Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 (und z. T. darüber hinaus) veröffentlicht. Diese wurde in Teilen (auch erweitert um weitere Erleichterungen) auch für den vorliegenden Jahresabschluss angewendet. Auf die Kennzahlen unter Punkt 2.7. ff. des Jahresabschlusses 2018 (ab Seite 87) wird verwiesen. Danach wurden durch die Kämmererei entsprechende Datenvergleiche angestellt, die wir im Rahmen der Jahresabschlussprüfung revisorisch nachvollzogen haben.

Unschärfen in der Darstellung und Aussage-logik wurden auf Arbeitsebene besprochen und auf deren Korrektur hingewiesen.

4.1.1.1 **Nettoposition**

Die Nettoposition als Basiskapital der kommunalen Körperschaft ist vergleichbar mit dem „Gezeichneten Kapital“ gem. § 266 Abs. 3 HGB und wird einmalig mit Erstellung der Eröffnungsbilanz ermittelt. Die in dem letzten kameralen Jahresabschluss 2008 nachgewiesene allgemeine Rücklage musste in der Eröffnungsbilanz nicht mehr explizit ausgewiesen werden. Diese allgemeine Rücklage war vielmehr in der rechnerisch ermittelten Bilanzposition „Nettoposition“ enthalten. Die Nettoposition ergibt sich rechnerisch aus der Differenz der Aktiva und der sonstigen Passiva (Summe der Rücklagen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Passiven Rechnungsabgrenzungsposten).

Bilanzsumme der Nettoposition in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 385.447.953,10 €
-----------------------------	---------------------------

In den Erläuterungen zur Vermögensrechnung im Jahresabschluss werden unter Nr. 1.1. (Passiva, Seite 104) Angaben gegenüber dem Vorjahr gemacht. Es ist hier ein Anstieg des Eigenkapitals von rd. 29,3 Mio. € zu verzeichnen. Wir weisen an dieser Stelle ergänzend darauf hin, dass z. B. Bewertungsabschläge im Anlagevermögen zu einer Reduzierung der rechnerischen Größe „Nettoposition“ im Jahresabschluss führen.

4.1.1.2 Rücklagen und Sonderrücklagen

Die Rücklagen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen werden nachfolgend aufgezeigt:

Sonderrücklagen: Stand zum 31.12.2018	0,00 €
--	---------------

Stiftungskapital: Stand zum 31.12.2018	- 64.024,47 €
---	----------------------

4.1.1.3 Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag

Außerordentlicher JÜ/JF: Stand zum 31.12.2018	- 771.077,09 €
--	-----------------------

Ordentlicher JÜ/JF: Stand zum 31.12.2018	- 28.495.318,38 €

4.1.1.4 Ergebnisverwendung

Außerordentliche Ergebnisse aus VJ: Stand zum 31.12.2018	- 0,00 €
---	-----------------

Ordentliche Ergebnisse aus VJ: Stand zum 31.12.2018	- 0,00 €
--	-----------------

4.2 Sonderposten

In der Buchhaltung der Stadt werden die einzelnen Sonderposten über die Anlagenbuchhaltung abgebildet. Die ertragswirksame Auflösung der Sonderposten findet ratierlich je nach Nutzungs- bzw. Zweckbindungsdauer als negative Abschreibung, also Ertrag, statt.

Die durchgeführten Prüfungshandlungen bezogen sich darauf, ob

- die Übernahme der EB-Werte richtig erfolgt ist,
- die Ergebnisrechnung zutreffend ist,
- die Anlagenbuchhaltung in diesem Bereich mit der Vermögensrechnung übereinstimmt,
- die Zugänge entsprechend der Gebühren- und Zuwendungsbescheide richtig (z. B. richtige Nutzungsdauer, richtiges Konto) gebucht sind.

Sonderposten ergeben sich aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie durch Beitragszahlungen, die nicht rückzahlbar sind. **Zuweisungen und Zuschüsse** im Rahmen von Sonderposten sind Transferleistungen der unterschiedlichen staatlichen Ebenen für Investitionsmaßnahmen. **Beiträge** decken je nach Vorteil für den Beitragszahler die Investitionskosten, die durch die Baumaßnahme (Anlagegut) entstehen, in einem angemessenen Verhältnis spiegelbildlich ab. Die Beiträge (Sonderposten) sind daher wie aufgezeigt ergebniswirksam zur Nutzungsdauer des Anlagegutes aufzulösen. Die Auflösungszeiträume der Sonderposten folgen daher parallel zur Abschreibung als Ertrag, indem sie in der Regel korrespondierend zu den Zeiträumen der Abnutzung aufgelöst werden.

Im Falle von erhaltenen Zuwendungen ist analog der Vorgaben des KVKR der Sonderposten auf der Passivseite als korrespondierende Gegenposition zu dem Vermögensgegenstand abzubilden, der mit Hilfe der Zuwendung finanziert wurde. Da der Sonderposten parallel zur Abschreibung des Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufgelöst wird, wird der Aufwand aus den Abschreibungen entsprechend der tatsächlichen Belastung korrigiert.

Der Auflösungszeitraum für auf Investitionen zugeordnete pauschale Sonderposten kann nach Durchschnittszeiten bestimmt werden. Nicht auflösbare Sonderposten sind als Sonderrücklagen auszuweisen (z. B. Investitionshilfen auf Grundstücksankauf). Pauschale Investitionszuweisungen können generell auf 10 Jahre aufgelöst werden, wenn eine auf die Maßnahme bezogene Zuordnung nicht möglich ist. Die Bildung des pauschalen Sonderpostens soll jedoch nur dann durchgeführt werden, wenn eine direkte Zuordnung zu einem bestimmten Vermögensgegenstand nicht möglich ist (z. B. die Investitionspauschale durch das Land Hessen). Höchstgrenze für den Ansatz der Sonderposten ist der Wertansatz des bezuschussten Investitionsgegenstandes im Anlagevermögen.

Bei der Prüfung der Sonderposten ist zu beachten, dass Posten der Aktivseite und der Passivseite nach § 38 Abs. 2 GemHVO nicht miteinander verrechnet werden dürfen. Sonderposten stellen die bilanzielle Dokumentation der von der Kommune empfangenen Investitionszuweisungen dar. Sie sind als Gegenbuchung für aktivierte Investitionen auszuweisen, wenn die Zuwendung an einen bestimmten Zweck gebunden ist und Rückzahlungsverpflichtungen vorgesehen sind (Tz. 2 der VV zu § 38 GemHVO). Um daher solche Zuwendungen bilanziell abbilden zu können, wurden auch bei der Stadt Giessen Sonderposten abgebildet.

Die Sonderposten sind nach Zahlungen vom öffentlichen bzw. nicht öffentlichen Bereich zu trennen. Die Prüfung wurde darauf ausgerichtet festzustellen, dass keine Überzahlungen von Beiträgen und Gebühren aus Sonderposten vorhanden sind und dass keine Sonderposten mit Rücklagenanteil als auflösbare Sonderposten erfasst wurden.

Sonderposten erfüllen damit eine Nachweispflicht über die Finanzierungsart der Investitionen und stellen bilanztechnisch eine wirtschaftliche Belastung dar, da sie den Fremdmitteln zugerechnet werden, obwohl sie bereits zahlungswirksam vereinnahmt wurden. Die Zahlungen bleiben bis zur vollständigen Abnutzung der durch sie finanzierten Sachanlagen mit Restbuchwerten vorhanden.

Revisionsamt

Die Sonderposten werden in der kommunalen Bilanz wie nachstehend aufgelistet gegliedert:

- Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und Investitionsbeiträge;
hier:
 - Zuweisungen vom öffentlichen Bereich
 - Zuschüsse vom nicht-öffentlichen Bereich
 - Investitionsbeiträge

Bilanzsumme der gesamten Sonderposten in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 93.392.110,47 €
-----------------------------	--------------------------

Für die Bildung der Wertansätze der Sonderposten sind die Regelungen der § 38 in Verbindung mit dem § 59 GemHVO maßgebend.

Auf die Prüfung der einzelnen Bilanzpositionen der Sonderposten der Universitätsstadt Giessen wird im Folgenden näher eingegangen.

4.2.1 Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und -beiträge als Zuweisungen vom öffentlichen Bereich

Bilanzsumme Zuweisungen vom öffentlichen Bereich in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 65.494.913,76 €
----------------------	-------------------

Die Erfassung dieser Sonderposten erfolgte für die EB 2009 auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur bzw. über die Beurteilung der kameralen Annahmeanordnungen ab dem Haushaltsjahr 1965. Die entsprechenden Unterlagen wurden von der Kämmerei vorgelegt. Die Bildung (Ansatz) der Sonderposten erfolgte mit dem jeweiligen Zuschussbetrag.

Eine sachgerecht durchgeführte und vollständige Fortschreibung der Sonderposten in der Anlagebuchhaltung ist gemäß der Angaben in dem Jahresabschluss und des Anhangs erfolgt. Hinsichtlich der Überprüfung der Angaben des Verfahrens zur Ermittlung und der Zuordnung der Sonderposten (Bildung, Ansatz und Fortschreibung) haben sich konkrete Fragestellungen ergeben, denen im Verlauf der Prüfung nachgegangen wurde.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis der Sonderposten allgemein (Vollständigkeit) und dem generellen Nachweis von einzelnen Sonderposten in Bezug zu dem jeweilig korrespondierenden Anlagegut.

Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 Belege (Zuwendungsbescheide, Verwendungsnachweise, sonstige Belege) eingesehen.

Zudem wurde für die Stichproben geprüft, ob die korrespondierenden Vermögensgegenstände im Anlagevermögen auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen sind und der Zeitraum der Auflösung der Sonderposten mit der Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände übereinstimmt. Darüber hinaus wurden für ausgewählte Stichproben Abgleiche zwischen den angesetzten Sonderposten, den korrespondierenden Anlagegütern sowie den entsprechend gewählten Abschreibungsfristen vorgenommen. Entsprechend wurde bei den durch das Revisionsamt weiter ausgewählten Stichproben zur Ermittlung und Auflösung der Sonderposten gleichfalls analysiert, ob Zuweisungen/Zuschüsse z. T. nicht erfasst und somit nicht den Sonderposten zugeordnet wurden. Weiterhin wurde kontrolliert, ob Zuweisungen/Zuschüsse erfasst, pauschal einem Anlagegut oder einer Anlagengruppe zugeordnet und damit nicht einem Vermögensgegenstand zugerechnet wurden. So war festzustellen, ob Zuweisungen/Zuschüsse ggf. nicht erfasst wurden, obwohl Bescheide etc. in den Unterlagen anzutreffen waren. Positive Erkenntnisse hätten zur Folge, dass der jeweilige Vermögensgegenstand hinsichtlich der Re-Finanzierung nicht korrekt bewertet und damit abgeschrieben werden kann. Da jedoch der Finanzierung von Investitionen (z. B. zum Bau von Schulanlagen) bzw. der Anschaffung von werthaltigen Vermögensgegenständen (z. B. Feuerwehrfahrzeugen oder Spielgeräten) generell eine besondere Bedeutung zukommt, ist hier eine intensiviertere Prüfung vorgenommen worden.

In diesem Zusammenhang wird in den Erläuterungen zur Vermögensrechnung (Bilanz) im Jahresabschluss 2018 unter Nr. 2.1.1. (Seite 104 ff.) auf die Veränderungen hingewiesen. Hier ergaben sich Abweichungen gegenüber den Vorjahren. Den nachgewiesenen Zugängen in Höhe einer Summe von rd. 2,7 Mio. €, die Sachverhalte der Stadtsanierung, dem KIP sowie weiterer Einzelposten (Verkehrsinfrastrukturförderungen) beinhalten, stehen ertragswirksame Auflösungen in Höhe von rd. 5,3 Mio. € gegenüber.

Die Stichproben zu diesen Sonderposten - sowohl in der unterjährig begleitenden Prüfung durch das Revisionsamt, als auch in den zum Jahresabschluss 2018 gezogenen Stichproben - ergaben zusammenfassend, dass die hierbei überprüften Sonderposten dem Grunde und der Höhe nach im Wesentlichen zutreffend sind.

4.2.2 Zuschüsse vom nicht-öffentlichen Bereich

Bilanzsumme Zuschüsse vom nicht-öffentlichen Bereich in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 271.711,00 €
-----------------------------	-----------------------

Die Erfassung dieser Sonderposten erfolgte seinerzeit auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur. Die entsprechenden Unterlagen wurden von der Kämmerei vorgelegt. Die Bildung (Ansatz) der Sonderposten erfolgte mit dem jeweiligen Zuschussbetrag.

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 bei Zu- und Abgängen bzw. Fortschreibungen erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis von einzelnen Sonderposten. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Belege (Zuwendungsbescheide, sonstige Belege) vorgelegt.

Zudem wurde für die ausgesuchten Stichproben geprüft, ob die korrespondierenden Vermögensgegenstände im Anlagevermögen auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen sind und der Zeitraum der Auflösung der Sonderposten mit der Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände übereinstimmt.

4.2.3 Investitionsbeiträge

Bilanzsumme Investitionsbeiträge in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 17.335.420,12 €
-----------------------------	--------------------------

Die Erfassung dieser Sonderposten erfolgte seinerzeit auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur. Die Bildung (Ansatz) der Sonderposten erfolgte für die Straßen-/Erschließungsbeiträge auf der Grundlage der „gesetzlichen Regelungen“, d. h. die Sonderposten wurden unabhängig von den tatsächlichen Einnahmen in Höhe der gesetzlich möglichen Einnahmen gebildet.

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis von einzelnen Sonderposten. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Belege analysiert. Zudem wurde für die ausgesuchten Stichproben geprüft, ob die korrespondierenden Vermögensgegenstände im Anlagevermögen auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen sind und der Zeitraum der Auflösung der Sonderposten mit der Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände übereinstimmt.

Den Zugängen (im Wesentlichen aus Erschließungs- und Straßenbeiträgen) in Höhe von rd. 3,4 Mio. € stehen ertragswirksame Auflösungen von rd. 1,3 Mio. € gegenüber.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 wurden Stichproben gezogen und hierbei auch Geschäftsvorfälle zu einzelnen Maßnahmen angefordert. Es wurde überprüft, ob die entsprechenden Sachverhalte dem Grunde und der Höhe nach ihren bilanziellen Niederschlag gefunden haben. Hierbei haben sich keine wesentlichen berichtsrelevanten Prüfungsfeststellungen ergeben.

4.2.4 Sonderposten für den Gebührenaussgleich

Bilanzsumme Sonderposten für den Gebührenaussgleich in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 8.447.241,59 €
-----------------------------	-------------------------

Aufgrund der Regelungen des § 41 Abs. 7 GemHVO wurde nach den Ausführungen unter 2.2., Seite 105 des Jahresabschlusses 2018 eine Zuführung in den Sonderposten von rd. 1,14 Mio. € vorgenommen.

Diese Summe ergibt sich aus den Gebührenhaushalten „Hausmüllentsorgung“ (rd. 986.000 €), Straßenreinigung (rd. 139.000 €) sowie dem BgA Wochenmarkt (rd. 13.000 €).

Zu diesen Abschlussbuchungen haben wir in den letzten Berichten über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Stadt ausführlich berichtet.

Eine Korrektur wurde vorgenommen.

4.2.5 Sonstige Sonderposten

Bilanzsumme Sonstige Sonderposten in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 1.842.824,00 €
-----------------------------	-------------------------

4.3 Rückstellungen

Bilanzsumme der gesamten Rückstellungen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 149.110.444,88 €
-----------------------------	---------------------------

Rückstellungen sind sowohl vom Grund als auch der Höhe nach eine als eine relevante Bilanzposition und damit ein relevanter Prüfungsgegenstand zu bezeichnen. Gem. § 39 GemHVO sind Rückstellungen für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und Aufwendungen zu bilden und nach § 41 GemHVO zu bewerten:

- Pensionsverpflichtungen aufgrund von beamtenrechtlichen oder vertraglichen Ansprüchen,
- Beihilfeverpflichtungen gegenüber Versorgungsempfängern sowie Beamten und Arbeitnehmern für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst bzw. Arbeitsverhältnis,
- Bezüge- und Entgeltzahlung für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeitarbeit und ähnlichen Maßnahmen,
- im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden (diese Rückstellungen waren nicht in der EB zu bilden; unterlassene Instandhaltungen waren bei der Erstbewertung der Anlagegüter als Wertabschläge zu berücksichtigen),
- Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien,
- Sanierung von Altlasten,
- ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen und
- drohende Verpflichtungen aus Bürgschaften, Gewährleistungen und anhängigen Gerichtsverfahren.

Für weitere ungewisse Verbindlichkeiten können Rückstellungen gebildet werden. Rückstellungen dürfen nur aufgelöst werden, soweit der Grund für ihre Bildung entfallen ist. Rückstellungen sind nur in der Höhe des Betrages anzusetzen, der nach vernünftiger Beurteilung notwendig ist.

Im Hinblick auf die entsprechenden, relevanten Bilanzpositionen soll eingangs nochmals darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der EB in Hessen keine Rückstellungen für im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden, gebildet werden durften. Diese war im Rahmen der Erstbewertung der Gebäude durch entsprechende Wertabschläge zu berücksichtigen. Rückstellungen waren in der Konsequenz erst ab dem Jahresabschluss 2009 für unterlassene Instandhaltungen zu bilden, wenn die konkrete Absicht zur Durchführung einer Maßnahme im folgenden Haushaltsjahr besteht. Das wird durch die Veranschlagung im Haushaltsplan dokumentiert. Entsprechend gilt das Gleiche für Instandhaltungsaufwendungen, die erst bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können. Ein hoher Wertansatz von Gebäuden hat vor diesem Hintergrund immer auch Konsequenzen auf das (in den folgenden Jahren anfallende) Instandhaltungsmanagement, da ein jährlicher Gebäudecheck zur Bemessung der Instandhaltungsaufwendungen notwendig ist. Im Rahmen der internen und externen Leistungsverrechnung wäre darüber hinaus die Abschreibung von Gebäuden auch über Verrechnungspreise weiter zu verrechnen. Rückstellungen für Instandhaltungen wurden in dem Haushaltsjahr 2018 nicht gebildet.

Auf die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppelten Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 (und zusätzliche Erweiterungen für die Folgejahre), die sich auch auf die Rückstellungen beziehen, wird verwiesen. Diese wurde in Teilen auch für den vorliegenden Jahresabschluss angewendet. wird verwiesen. Nach den vorliegenden Unterlagen und den uns gegenüber erteilten Informationen wurden diese Möglichkeiten bei der Aufstellung des vorliegenden Jahresabschlusses durch die Kämmerei in Teilen in Anspruch genommen. Wir haben bei der Prüfung dieses Jahresabschlusses die angewendeten Vereinfachungsregelungen beurteilt.

4.3.1 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen

4.3.1.1 Rückstellungen für Pensionen

Die Bilanzierung der Pensionsverpflichtungen im Sinne des § 39 Abs. 1 Nummer 1 GemHVO in der EB der Universitätsstadt Giessen basiert auf einem versicherungsmathematischen Gutachten für die bestehenden aktiven Beamtenverhältnisse und Versorgungsempfänger über das die laufenden und künftige Versorgungsbezüge im Umlageverfahren finanziert werden.

Bilanzsumme der Rückstellungen für Pensionen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 91.412.298,95 €
-----------------------------	--------------------------

Die Versorgungskasse Darmstadt berechnete die Pensionsrückstellungen für Universitätsstadt Giessen mit Hilfe des EDV-Programms „Haessler-Pensionsrückstellungen“ der Fa. Haessler PensionSystem GmbH. Dem Programm lagen die sog. neuen Richttafeln 2005 G von Prof. Dr. Klaus Heubeck zugrunde, die für versicherungsmathematische Hochrechnungen allgemein anerkannt sind. Der Wert des Gutachtens stimmt mit dem angesetzten Bilanzwert überein. Die Pensionsrückstellungen sind generell personenbezogen und aufgrund finanzmathematisch-qualifizierter Berechnungen zu ermitteln. Sofern die Voraussetzungen des § 107b BeamtVG vorliegen, ist die vom bisherigen Dienstherrn für diesen Beamten gebildete Pensionsrückstellung auch über den Zeitpunkt des Ausscheidens bis zur Klärung der versorgungsrechtlichen Ansprüche beizubehalten. Gem. § 41 Abs. 6 GemHVO sind Rückstellungen für beamtenrechtliche Pensionsverpflichtungen und solche aufgrund von vertraglichen Ansprüchen zum Barwert der erworbenen Versorgungsansprüche nach dem Teilwertverfahren gem. § 6a Abs. 3 EStG mit einem Rechnungszinssatz von 6 % anzusetzen. Die Daten zur Berechnung lieferte die Personalverwaltung. Gemäß § 41 Abs. 6 GemHVO ist bei der Ermittlung des Wertansatzes der Pensionsrückstellungen ein Rechnungszinsfuß von 6 % anzuwenden. Wenn dieser Zinsfuß höher ist als der von der Deutschen Bundesbank bekanntgegebene Abzinsungszinssatz, sind nach den Hinweisen des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu § 39 GemHVO die sich daraus ergebenden höheren Rückstellungswerte im Anhang zum Jahresabschluss anzugeben.

Revisionsamt

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Position „Pensionsrückstellungen“ intensiv nachvollzogen und die Umsetzung der Ergebnisse der Vorjahre einer Nachschau unterzogen. Ausweislich der Angaben im Jahresabschluss 2018 (Nr. 3.1., Seite 105) erhöhen sich die Verpflichtungen der Universitätsstadt Giessen gegenüber den Berechtigten um rd. 2,2 Mio. €.

Die Prüfungsnachweise waren grundsätzlich ausreichend und angemessen. Der Ansatz mit den Teilwertsummen entspricht den gesetzlichen Vorschriften. Bei der Bewertung wurde ein 6% Rechnungszinsfuß berücksichtigt. Der Ausweis in der Vermögensrechnung im Anhang und die Erläuterung entsprechen den gesetzlichen Vorschriften.

Der Verbuchung von Zuführung, Auflösung und Verbrauch der Pensionsrückstellungen ist auf den Sachkonten und den Buchungsunterlagen nachvollziehbar. Die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Pensionsbeträge und deren Verbuchung sowie deren Darstellung im Rückstellungsspiegel sind plausibel.

Es ist wie im Vorjahr festzustellen, dass wir aus den Unterlagen (Gutachten der Versorgungskasse) bzw. erteilten Auskünften (Personalamt; Kämmerei) keine abschließend plausiblen Informationen über diese Sachverhalte erhalten haben.

Wir halten an der Aussage fest, nach der eine vor Erstellung des Jahresabschlusses vorgenommene Identifizierung sowie der Abklärung des Grundes und der Höhe der Rückstellungen zu erfolgen hat und zu dokumentieren ist.

Hinsichtlich der Personalgestaltung bzw. der Überlassung von Beschäftigten der Stadt an Eigenbetriebe, Beteiligungen und Dritte sollen die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von der entsendenden Kommune (hier: Dienstherreneigenschaft der Universitätsstadt Gießen) gebildet werden. Bei Eigenbetrieben können diese Rückstellungen auch vom Eigenbetrieb gebildet werden. Vergleichbares gilt für die Frage, wie bei einem Wechsel des Dienstherrn z. B. bei Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten, die Ansprüche abgebildet werden. Hier sind nach §107b BeamtVG die bis zum Dienstherrnwechsel gebildeten Pensionsrückstellungen für die Beamtin/den Beamten jeweils bei dem abgebenden Dienstherrn beizubehalten. Eine Differenzierung der Rückstellungen innerhalb der Gutachten bzw. Dokumentationen war nicht festzustellen.

Wir weisen ebenfalls darauf hin, dass nach § 13 Hessisches Versorgungsrücklagengesetz (HversRücklG) die Stadt verpflichtet ist, zur Sicherung ihrer Versorgungsaufwendungen (künftige Pensionszahlungen) Vorsorge zu treffen. Diese Mittel sind dazu bestimmt, ab dem Jahr 2018 Zahlungen zur Erfüllung von Pensionsverpflichtungen zu finanzieren.

Sie stellen deshalb kein Eigenkapital, sondern Fremdkapital dar und sind nach den VV zu § 23 GemHVO Tz. 5 in der Bilanz unter dem Posten Passiva 3.1 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen als „davon“-Vermerk anzugeben. In Höhe des sich nach dem HversRücklG ergebenden Betrages müssen flüssige Mittel (Aktiva 2.4) oder Finanzanlagen (Aktiva 3.1) vorhanden sein. Sie können vorübergehend zur Verbesserung der Liquidität eingesetzt werden. Wir weisen unter Bezug auf die gleichlautenden Feststellungen bei der Bilanzposition „Finanzanlagen“ auf die Einrichtung der entsprechenden Position hin.

Wir haben festgestellt, dass dieser Ausweis nicht erfolgt ist, verweisen auf die Rechtslage und bitten um Umsetzung im kommenden Jahresabschluss.

4.3.1.2 Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen

Nach § 39 Abs. 1 Nummer 2 GemHVO sind die Beihilfeverpflichtungen gegenüber Versorgungsempfängern sowie Beamten und Arbeitnehmer für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst bzw. Arbeitsverhältnis zu passivieren. Die Rückstellung wurde ebenfalls durch ein Gutachten der Versorgungskasse Darmstadt nachgewiesen und ist in der Summe der Gesamtrückstellungen nach Nr. 4.3. enthalten.

Bei der Ermittlung der Pensionsrückstellungen der Beihilfen, werden monatlich die Zahlungen an die Versorgungsempfänger als Aufwand (Kto. 6441000 Beihilfen an Versorgungsempfänger) gebucht. Im Rahmen der Jahresabschlusserstellung wird diese Buchung quasi berichtigt bzw. ergänzt auf einem anderen Aufwandskonto (Kto.-Nr. 646100 Beihilfe an Versorgungsempfänger), indem der Differenzbetrag zwischen dem Bestand 2017 und 2018 (Berechnung Versorgungskasse Darmstadt) gebucht wird. Hinsichtlich der Bilanz- und Ergebniswirkung führt diese Vorgehensweise zu einem richtigen Ergebnis. Nach Aussage der Verwaltung werden Auflösungen ohnehin nicht ermittelt, da dies zu aufwendig wäre. Methodisch richtig wäre es jedoch, die Zahlungen an die Versorgungsempfänger als Verbrauch (ergebnisunwirksam) gegen das Rückstellungsbestandskonto zu buchen. Hierbei ist zu prüfen, ob Auflösungen aufgrund von Dienstherrenwechsel, Tod od. Ähnlichem zu buchen sind. Zuletzt müssten die tatsächlich notwendigen Zuführungen als Aufwand gebucht werden.

Bei der Ermittlung der Pensionsrückstellungen Pensionäre verhält sich der Sachverhalt daher grundsätzlich identisch zu den Beihilfen. Einzig bei den Pensionen wird die Zahlung nicht direkt an die Versorgungsempfänger durch die Stadt Giessen geleistet, sondern über die Versorgungskasse Darmstadt abgewickelt. Hierbei ist zu entscheiden, ob die umlagebasierende monatliche Zahlung an die Versorgungskasse Darmstadt als Verbrauch zu werten ist.

Hier ist festzustellen, dass der tatsächliche Vorgang zu den Beihilferückstellungen nicht entsprechend korrekt abgebildet wird. Aus dem Rückstellungsspiegel wird daher auch nicht schlüssig ersichtlich, ob und in welcher Höhe die Zuführungen, die Auflösungen und Verbräuche vorgenommen wurden.

4.3.1.3 Rückstellungen für Altersteilzeit

Unter Verweis auf Nr. 3.1. im Jahresabschluss 2018, Seite 106 (Bewertung der Bilanzpositionen) ist die Ermittlung der Rückstellung für Altersteilzeit (§ 39 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO) bzw. die Veränderung der entsprechenden Bilanzposition gegenüber dem Vorjahr darzustellen.

Die Rückstellung für Altersteilzeit durch zunehmende Inanspruchnahme der Freistellungsphase verringert sich um rd. 100.000 €.

4.3.2 Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen

Bilanzsumme der Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 52.187.680,00 €
-----------------------------	--------------------------

Unter dieser Position sind Rückstellungen für die Zahlung der Kreisumlage bilanziert. Auf die Erläuterungen im Jahresabschluss unter Passiva (Nr. 3.2. auf Seite 106) wird verwiesen. Es erfolgte eine Erhöhung der Rückstellung in Höhe von rd. 800.000 € aufgrund steigender Steuererträge.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Position „Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleiches und von Steuerschuldverhältnissen“ nachvollzogen und die Umsetzung der Ergebnisse der Vorjahre einer Nachschau unterzogen.

Die Rückstellung wurde zutreffend ermittelt.

4.3.3 Sonstige Rückstellungen

Bilanzsumme der sonstigen Rückstellungen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 5.510.465,93 €
-----------------------------	-------------------------

Die sonstigen Rückstellungen beinhalten verschiedene Rückstellungsarten, deren Werte in der Anlage 4. zum Jahresabschluss 2018 aufgeführt sind.

Neben der Bildung von Pflichtrückstellungen ist es der Stadt perspektivisch unbenommen, weitere Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten - ggf. unter Festlegung einer Wertgrenze - zu bilden. Hier könnte perspektivisch z. B. die Bildung möglicher Rückstellungen für die Lebensarbeitszeitkonten der Beamtinnen und Beamten, bei Vorliegen entsprechender innerstädtischer Regelungen über die leistungsorientierte Bezahlung die Bildung von Rückstellungen für das Leistungsentgelt nach dem TVöD, Rückstellungen aus Wiederherstellungspflichten und sonstigen Baulasten oder Rückstellungen für Archivierung erfolgen.

Es ist hierbei zu entscheiden, ob die Ausübung von Wahlrechten erfolgen soll und wie für diesen Fall die Entscheidungen bezogen auf die Anforderungen nach dem HGB für den jeweiligen Einzelfall dokumentiert werden.

Auf die Aussagen zur Auflösung bei den Rückstellungen dieses Berichtes wird verweisen.

4.4 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten sind Verpflichtungen aus einem gegenseitigen Vertrag gegenüber einem Gläubiger. Es kann sich dabei um Geld-, Dienst- oder Sachleistungen handeln. Verbindlichkeiten sind durch die folgenden drei Merkmale charakterisiert:

- Zivilrechtliche oder wirtschaftliche unumgängliche Verpflichtung gegenüber einem Dritten.
- Die Erfüllung stellt eine wirtschaftliche Belastung dar.
- Die Verpflichtung ist eindeutig quantifizierbar.

Verbindlichkeiten sind sowohl vom Grund als auch der Höhe nach eine als eine relevante Bilanzposition und damit ein Prüfungsgegenstand zu bezeichnen.

Bilanzsumme der gesamten Verbindlichkeiten in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 176.901.733,26 €
-----------------------------	---------------------------

Die Gliederung der Verbindlichkeiten der Universitätsstadt Giessen orientiert sich ab dem Jahresabschluss 2014 verpflichtend an der Neufassung der GemHVO vom 27.11.2011. Danach erfolgt eine Trennung nach den Investitionskrediten (Position 4.2. der Vermögensrechnung/Bilanz), den Kassenkrediten (Position 4.3. der Vermögensrechnung/Bilanz) und weiteren Einzelpositionen:

- Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen
- Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung
- Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen und Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie Investitionsbeiträgen
- Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen
- Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Revisionsamt

- Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen
- Sonstige Verbindlichkeiten.

Verbindlichkeiten aus Anleihen (Position 4.1. der Vermögensrechnung/Bilanz) und Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (Position 4.4. der Vermögensrechnung/Bilanz) sind im Jahresabschluss 2018 ohne Werte nachgewiesen.

Die Prüfung der Verbindlichkeiten im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich zunächst auf Stichproben verschiedener Kreditorenbelege. Diese wurden daraufhin überprüft, ob es sich um Geschäftsvorfälle handelt, die abzugrenzen sind (z. B. Baurechnungen aus dem Vorjahr).

Unter dem Hinweis, dass die Verbindlichkeiten unabhängig von ihrer betragsmäßigen Höhe jährlich abzugrenzen sind, sind für die Bildung der Wertansätze aller nachfolgend dargestellten Verbindlichkeiten die Regelungen der §§ 40, 41 in Verbindung mit dem § 59 GemHVO maßgebend. Verbindlichkeiten sind gemäß den Verwaltungsvorschriften zur erstmaligen Bewertung nach ihrer Fristigkeit absteigend zu gliedern. Ihr Wertansatz erfolgt zum voraussichtlichen Rückzahlungsbetrag.

Ab 2014 war die Dokumentation der Verbindlichkeiten neu zu strukturieren. Durch die Neufassung der GemHVO vom 27.11.2011 wurden im Jahresabschluss gegenüber den Vorjahren Anpassungen durch Umgliederungen vorgenommen. Desweiteren sind Umschuldungen in den Kommunalen Entschuldungsfond Hessen (Kommunaler Schutzschirm) erfolgt.

Auf die Prüfung der einzelnen Bilanzpositionen der Verbindlichkeiten der Universitätsstadt Giessen wird im Folgenden näher eingegangen.

4.4.1 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen

Bilanzsumme Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 156.470.111,94 €
-----------------------------	---------------------------

Diese gliedern sich in die nachfolgenden Positionen:

4.4.1.1 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen gegenüber Kreditinstituten

Bilanzsumme Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen gegenüber Kreditinstituten in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 141.594.809,91 €
-----------------------------	---------------------------

Die Erfassung dieser Verbindlichkeiten erfolgte seinerzeit auf der Grundlage einer Buch- bzw. Beleginventur (Schuldenkartei) sowie über die Vorlage von Akten und Belegen. Der Ansatz der Verbindlichkeiten erfolgt zu ihrem Rückzahlungsbetrag. Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und auf den Nachweis einzelner Verbindlichkeiten. Darlehensverträge wurden stichprobenweise eingesehen.

Es wurde in den Erläuterungen zur Vermögensrechnung im Jahresabschluss 2018; Nr. 4.2.1. Seite 106, eine Reduzierung von rd. 4,4 Mio. € ausgewiesen. Die Summe der Verbindlichkeiten stimmte mit dem in dem Jahresabschluss 2018 (Verbindlichkeitenübersicht) nachgewiesenen Schuldenstand überein.

Im Hinblick auf die damit finanzierten Anlagegüter und die Sonderposten sind Plausibilitäts- und Einzelfallprüfungen durchgeführt worden. Auf die Berichterstattung zu diesen Positionen wird verwiesen.

4.4.1.2 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen bei öffentlichen Kreditgebern

Bilanzsumme Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen bei öffentlichen Kreditgebern in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 11.064.805,40 €
-----------------------------	--------------------------

Hier wurde nach den Erläuterungen zur Vermögensrechnung im Jahresabschluss 2018; Nr. 4.2.2., Seite 106 ein Rückgang der Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 700.000 € ausgewiesen. In den Anlagen 2 und 3 zum Jahresabschluss 2018 wurden die entsprechenden Vorgänge dargestellt.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 wurde durch Stichproben nachvollzogen, ob die entsprechende bilanzielle Abbildung und die Anpassung an die rechtlichen Vorschriften sachgerecht erfolgt sind. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach die entsprechende Dokumentation und der entsprechende Nachweis geführt sind.

4.4.1.3 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen gegenüber sonstigen Kreditgebern

Stand zum 31.12.2018	- 3.810.496,63 €
-----------------------------	-------------------------

Hierbei handelt es sich ausweislich des Jahresabschlusses um Zinsleistungen bzw. Sonderbeiträge für das Geschäftsjahr 2018, die erst im folgenden Geschäftsjahr fällig werden.

4.4.2 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung

Stand zum 31.12.2018	- 0,00 €
----------------------	----------

Ab dem Jahr 2014 waren die Kassenkredite in der Vermögensrechnung explizit auszuweisen. Da sie bisher in den Positionen 4.2.1. und 4.2.2. der Vermögensrechnung enthalten waren, sorgt diese Neuregelung für eine klare Dokumentation der zur Liquiditätssicherung benötigten Fremdmittel.

Die Abgrenzung der Kreditverbindlichkeiten auf die Bilanzposition Passiva 4.2 „Investitionskredite“ und 4.3 „Kassenkredite“ wurde wie die Verbindlichkeitenübersicht in Stichproben überprüft.

Es bestand im Vergleich zum Vorjahr keine Notwendigkeit zur Aufnahme von Kassenkrediten.

4.4.3 Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen und Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie Investitionsbeiträgen

Bilanzsumme Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen und Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie Investitionsbeiträgen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 2.647.160,29 €
----------------------	------------------

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf den Nachweis der o. a. Verbindlichkeiten.

Hierbei wurde nachvollzogen, dass sich der Stand der Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr ausweislich kaum verändert hat und sich vorrangig im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie aus Abrechnungen mit freien Trägern zusammensetzt.

4.4.4 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen

Bilanzsumme Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 3.516.131,40 €
-----------------------------	-------------------------

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und in Stichproben auf den Nachweis von einzelnen Verbindlichkeiten. Zu diesem Zweck wurden für die ausgewählten Stichproben die Unterlagen und Belege vorgelegt. Hierbei wurde auch auf die Ergebnisse der unterjährigen, begleitenden Prüfung durch das Revisionsamt zurückgegriffen. Prüfungsansatz war die Annahme, dass die Zugänge der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (VerbLL) in etwa mit der Höhe der Zugänge im immateriellen Anlagevermögen und im Sachanlagevermögen sowie dem Materialaufwand bzw. den bezogenen Leistungen korrelieren. Sofern dort relevante Abweichungen bestehen, wären die Transferanforderungen aus Verbindlichkeiten damit nicht korrekt. Im Ergebnis wurden hierbei keine berichtsrelevanten Prüfungsfeststellungen getroffen.

Der ausgewiesene Bestand beträgt rd. 3,5 Mio. €. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr beläuft sich auf rd. 2,3 Mio. €. Die Werte betreffen vorrangig Verbindlichkeiten aufgrund investiver Maßnahmen (rd. 1,9 Mio. €).

Im Ergebnis haben sich hierbei keine berichtsrelevanten Prüfungsfeststellungen ergeben.

4.4.5 Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Stand zum 31.12.2018	- 48,00 €
----------------------	-----------

4.4.6 Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und Sondervermögen

Bilanzsumme Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Unternehmen mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, und Sondervermögen in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 3.687.844,73 €
-----------------------------	-------------------------

Die Prüfung im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 erstreckte sich auf die Plausibilität des vorgelegten Datenmaterials und auf den Nachweis der Verbindlichkeiten. Zu diesem Zweck wurden die relevanten Belege vorgelegt.

Im Ergebnis wurden bei der Prüfung der Veränderungen, die mit der nachfolgenden Bilanzposition zusammenhängen, keine Feststellungen getroffen.

4.4.6.1 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Steuern

Stand zum 31.12.2018	- 3.687.844,73 €
-----------------------------	-------------------------

Es handelt sich um Verbindlichkeiten gegenüber den Stadtwerken Giessen AG (rd. 1,4 Mio. €) sowie der Stadttheater Giessen GmbH (rd. 1,0 Mio. €) sowie den MWB (rd. 300.000 €).

4.4.7 Sonstige Verbindlichkeiten

Bilanzsumme Sonstige Verbindlichkeiten in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 10.580.436,90 €
----------------------	-------------------

Die Sonstigen Verbindlichkeiten erfüllen eine Sammelfunktion für alle Verbindlichkeiten, die den sonstigen im Kontenplan enthaltenen Verbindlichkeiten nicht zugeordnet werden können. Insbesondere sind dies Verbindlichkeiten gegenüber Sozialversicherungsträgern, dem Finanzamt, Beschäftigten, Versorgungskassen, Mandatsträgern, Bankgebühren, Abrechnungen der Vorhüsse und erhaltene Anzahlungen.

Die Erläuterungen zur Vermögensrechnung im Jahresabschluss 2018 (Nr. 4.9., Seite 107) sind bemerkenswert, da der Grund hierfür die durch das Revisionsamt bereits seit längerem aufgezeigten Mängel hinsichtlich der fehlenden Forderungsbuchungen (2018: rd. 7,3 Mio. €) vor allem im Bereich der Kostenersatzleistungen umA sind.

Hier zeigt sich die Konsequenz aus einer fehlenden Abstimmung zwischen Haupt- und Nebenbüchern.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Zahlungseingänge auf den Bankkonten ohne Buchungen eine Aussage hinsichtlich der Transparenz und Vollständigkeit der Geschäftsvorfälle verhindern.

4.5 Passive Rechnungsabgrenzungsposten

Als Rechnungsabgrenzungsposten (RAP) sind auf der Passivseite vor dem Abschlussstichtag erhaltene Einzahlungen auszuweisen, soweit sie Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag (Folgeperiode) darstellen.

Bilanzsumme des aktiven Rechnungsabgrenzungspostens in dem Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen:

Stand zum 31.12.2018	- 10.401.389,13 €
-----------------------------	--------------------------

Als Passive RAP wurden im Wesentlichen die Grabnutzungsgebühren ausgewiesen. Bei den Grabnutzungsgebühren für die Pachtgräber mit Laufzeiten bis zu 40 Jahren werden Einnahmen vor dem Bilanzstichtag erzielt, die zum Teil Erträge für eine bestimmte Zeit nach dem Bilanzstichtag darstellen. Die Gebühr für den Erwerb eines Grabnutzungsrechts wird im Voraus für den gesamten Zeitraum durch die Kommune erhoben. Das vom Bürger entrichtete Entgelt ist bilanziell abzugrenzen und der Ertrag auf die vertragliche vereinbarten Nutzungsjahre zu verteilen.

Die Universitätsstadt Giessen räumt nach der Friedhofssatzung für die Pachtgräber das Grabnutzungsrecht für konkret beschriebenen Jahreszeiträume ein. Die entsprechenden Gebühreneinnahmen wurden jährlich abgegrenzt.

Hier wurden im Jahresabschluss rd. 10,3 Mio. € ausgewiesen.

Stichproben haben unwesentliche Prüfungsfeststellungen ergeben.

5 Ergebnisrechnung

Bei der Prüfung der Ergebnisrechnung wurde ein risikoorientierter Prüfungsansatzes angewendet. Dieser Ansatz wurde auch bei der durch das Revisionsamt unterjährig durchgeführten, begleitenden Prüfung gewählt. Hierüber und über die Erkenntnisse der Prüfungen wurde durch das Revisionsamt regelmäßig sowohl an die Gremien als auch gegenüber den Fachämtern berichtet. Um Doppelprüfungen zu vermeiden, sind die Erkenntnisse bei der Auswahl der Prüfungsfelder für die Jahresabschlussprüfungen berücksichtigt worden.

Für die Jahresabschlussprüfung 2018 ist aufgrund der Vielzahl an Buchungen eine aussagefähige Prüfung nur möglich, indem sachgerechte Stichproben vorgenommen werden. Um festzustellen, welche werthaltigen und damit relevanten Prüfungsfelder in die Prüfungsplanung einbezogen werden, orientiert sich dieser Ansatz in erster Linie am IKS der Stadt und den Prozessabläufen der Verwaltung.

Im Bericht über die Erstellung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2018 sind unter Punkt 1.3. (Seite 10 ff.) die Teilergebnisrechnungen für die Teilhaushalte 01-16 beigelegt. Diese orientieren sich im Wesentlichen an der Aufbauorganisation der Stadt. In diesen Teilergebnisrechnungen sind auch die Haushaltsabweichungen zum fortgeschriebenen Haushaltsansatz aufgeführt.

Wir haben der Prüfung der Teilhaushalte bzw. der Teilergebnisrechnungen folgende Prüfungsschwerpunkte zu Grunde gelegt:

1) Einhaltung des Haushaltplans (Abweichungsanalyse)

2) Ergebnisrechnung (Vollständigkeit, periodengerechte Abgrenzung, Ausweis- und Belegprüfung)

3) Nachschau früherer Prüfungsfeststellungen

Revisionsamt

Die Stichproben wurden demzufolge durch das Revisionsamt ausgewählt. Die Ergebnisse der Prüfungen sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes ablegt. Sofern sich berichtsrelevante Feststellungen ergaben, werden diese unter den nachfolgenden Positionen der jeweiligen Berichte des Revisionsamtes aufgezeigt. Entsprechend wurden die Stichproben so ausgewählt, dass die Aufgaben- und Buchungsvorfälle repräsentativ erfasst werden und damit eine verlässliche Aussage möglich ist. So wurden nicht nur die betragsmäßig hohen Buchungen als Stichprobe gezogen, sondern auch kleinere Geschäftsvorfälle gezielt ausgesucht. Hierbei wurde darauf geachtet, dass bei der Stichprobenauswahl sowohl das Buchungsvolumen, die Menge der Buchungen innerhalb der einzelnen Positionen der Ergebnisrechnung und das segmentierte Verwaltungshandeln im Wesentlichen abgedeckt sind.

Die Periodengerechtigkeit stellt einen der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung dar. Unterjährig wurden demzufolge durch das Revisionsamt bereits im Wege der begleitenden Prüfung zahlreiche Sachverhalte dieser Position nachvollzogen.

Die Ergebnisse fließen regelmäßig in die unmittelbare Berichterstattung an die Gremien oder die Fachämter ein und sind dokumentiert.

Darüber hinaus haben wir in den für den Jahresabschluss 2018 von uns ausgewählten Stichproben überprüft, ob die entsprechenden rechnungsbegründenden Unterlagen vollständig und aussagefähig vorgelegt werden konnten.

Auch haben wir überprüft, ob die entsprechende periodische Abgrenzung beachtet wurde. Sofern hierfür Anhaltspunkte gegeben waren, haben wir die Korrekturen, auch in der unterjährig begleitenden Prüfung, veranlasst.

Die Ertragskonten sind folglich mit folgenden Zielen stichprobenweise u. a. daraufhin geprüft worden, ob

Revisionsamt

- die geplanten Ansätze annähernd erreicht werden konnten, also richtig geplant waren,
- die haushaltsrechtliche Legitimation für Überschreitungen gegeben war,
- periodengerecht gebucht wurde,
- kontengenau gebucht wurde,
- der zu buchende Sachverhalt richtig beschrieben war und
- ob Soll-Buchungen auf Ertragskonten begründet sind.

Es gilt für die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 darüber hinaus die bereits in den Berichten zur Prüfung der Jahresabschlüsse 2009-2017 durchgeführte Herangehensweise.

Danach hat zur Identifizierung von wesentlichen Sachverhalten, Unschärfen oder Ungenauigkeiten, sowohl in der Planung als auch der späteren Umsetzung des Haushaltsplanes, aus risikoorientierter Sicht im Rahmen der Vorschriften der HGO durch das Revisionsamt eine besonderes intensive formelle und materielle Prüfung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit, sowohl der Haushaltsplanumsetzung als auch des Jahresabschlusses, zu erfolgen.

Gerade vor dem Hintergrund des durch die Stadt Giessen auch noch im geprüften Haushaltsjahr 2018 beabsichtigten Austritts aus dem Kommunalen Schutzschirm Hessen (KSH)⁹ sind durch das Revisionsamt die dafür erforderlichen Bedingungen in die Prüfungshandlungen einzubeziehen.

Diese beinhalten auch die Regelungen in den vertraglichen Vereinbarungen:

1. Die Stadt Giessen hat den Nachweis zu erbringen, dass der Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung im dritten aufeinanderfolgenden Jahr ausgeglichen waren (§ 9 des Konsolidierungsvertrags zwischen dem Land Hessen und der Stadt Giessen).
2. Der jahresbezogenen Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis im Konsolidierungszeitraum zu erreichen (§ 2 des Konsolidierungsvertrags zwischen dem Land Hessen und der Stadt Giessen).

⁹ Hinweis: Der Austritt ist zwischenzeitlich erfolgt.

3. Nach Erreichen des Haushaltsausgleiches gilt die doppelte Schuldenbremse. Danach ist der jahresbezogene Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses im Ergebnishaushalt weiterhin zu gewährleisten, wobei sich diese Anforderung auf den Haushaltsplan und den Jahresabschluss bezieht (Nr. 2 der gemeinsamen Auslegungshinweise der hessischen Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände zum Konsolidierungsvertrag zwischen Land und Schutzschirmkommunen).

Insofern ist durch das Revisionsamt für das Haushaltsjahr 2018 die Einhaltung dieser Regelungen zu überprüfen.

5.1 Privatrechtliche Leistungsentgelte

Privatrechtliche Leistungsentgelte sind Erträge als Gegenleistungen für Leistungen der Kommune, die auf einem direkten und i. d. R. unmittelbaren sowie klar abzugrenzenden Gegenleistungsverhältnis beruhen, z. B. Vermietung von Räumlichkeiten. Die Erlöse beruhen auf freier Preisvereinbarung.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
- 5.070.871,72	- 4.674.380,00	396.491,72

Bei den gegenüber dem Vorjahr nur geringfügigen Abweichungen (rd. 400.000 €) handelt es sich vorrangig um Mehrerträge von Erträgen aus dem Holzverkauf und der Gewerbeabfallverwertung. Mindererträge wurden u. a. bei Mieten und Pachten ausgewiesen.

Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die insbesondere für die refinanzierten Leistungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen.

Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

5.2 Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte sind Entgelte für Leistungen auf der Grundlage eines hoheitlichen Leistungsverhältnisses, bei denen die Gegenleistung durch eine Rechtsnorm (Gesetz, Verordnung, Satzung) bestimmt wird, z. B. Gebühren für Baugenehmigungen, Passgebühren.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
- 21.263.629,53	- 19.849.090,00	1.414.539,53

Wir haben überprüft, ob die Ansätze den entsprechenden Sachkonten zugeordnet wurden. Darüber hinaus haben wir aufgrund der Relevanz und Werthaltigkeit dieser Position entsprechende Stichproben ausgewählt.

Hierbei wurde neben der Frage, ob der Anspruch der Stadt dem Grunde und der Höhe nach besteht und entsprechend der geltenden rechtlichen und/oder sonstigen Vorgaben geltend gemacht wurde, auch auf die periodengenaue Abgrenzung der Erträge geachtet.

Bei der Prüfung, deren Ergebnisse in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt sind, ergaben sich keine berichtsrelevanten Prüfungsfeststellungen. Die Veränderungen des Ergebnisses über dem Planansatz (rd. 1,4 Mio. €) werden u. a. dokumentiert durch einen Zuwachs bei Hausmüll (rd. 900.000 €) sowie Ordnungs- und Gewerbeangelegenheiten (rd. 500.000 €).

Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die insbesondere für die refinanzierten Leistungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen.

Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

5.3 Kostenersatzleistungen und -erstattungen

Unter Kostenerstattungen sind Ausgleichserträge für sach- und personenbezogene Leistungen zwischen der Ebene der öffentlichen Hand und / oder den Leistungsträgern bei Vorlage gesetzlicher oder vertraglicher Leistungsverpflichtungen zu verstehen.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/ Ergebnis des HHJ in €
- 12.921.845,04	- 19.482.000,00	- 6.560.154,96

Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die insbesondere für die refinanzierten Leistungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen. Deren Umsetzung haben wir ebenso wie die periodengerechte Abgrenzung unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

Laut Jahresabschluss 2018 (Nr. 03 auf Seite 110) reduzieren sich die Kostenersatzleistungen und -erstattungen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe um rd. 6,5 Mio. €. Auf die in diesem Bericht aufgezeigten Aussagen zum Forderungsmanagement wird verwiesen.

Bei der Prüfung, deren Ergebnisse in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt sind, ergaben sich - wie schon in den vergangenen Jahren - Prüfungsfeststellungen.

Auf die Versagung des Abschlussvermerkes in diesem Bericht wird verwiesen.

5.4 Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen

Diese Position wird in den Erläuterungen zu 3.2. Ergebnisrechnung, Seite 110 nicht ausgewiesen. Diese Position ist nicht zahlungswirksam, aber eine Ertragsposition. Dieser Ertrag entsteht, wenn die Stadt einen Vermögensgegenstand (Anlagevermögen und Umlaufvermögen) mit eigenem Personal oder in Form von Lagerbestand erstellt. Beim Lagerbestand werden im Rahmen des Jahresabschlusses nur die Inventurdifferenzen gebucht.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/ Ergebnis des HHJ in €
- 1.053.537,14	- 440.000,00	613.537,14

Im Jahr 2018 wurden hier rd. 600.000 € Mehrerträge ausgewiesen. Es gab keine Beanstandungen zu den im Jahresabschluss 2018 ausgewiesenen Werten.

Wir empfehlen wie auch im Vorjahr, das Steuerungsinstrument der aktivierbaren Eigenleistungen im Ergebnishaushalt und der Ergebnisrechnung verstärkt zu nutzen. Erste Ansätze hierfür sind u. a. durch eine Zeit- und Mengenerfassung in der Bauverwaltung vorhanden.

Diese Erfassung ist damit auch eine Voraussetzung zur Vollständigkeit des Jahresabschlusses.

5.5 Steuern und steuerähnliche Erträge

Steuern sind Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auferlegt werden.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
- 116.412.425,45	- 105.697.000,00	10.715.425,45

Nach den Angaben im Jahresabschluss (Seite 110) überschreitet das Ergebnis die Planungen aufgrund der allgemein positiven Steuerentwicklung in den wesentlichen Steuerarten um rd. 10,7 Mio. €.

A. Gewerbesteuer

Steuern und steuerähnliche Erträge stellen traditionell die größte Einnahmequelle der Universitätsstadt Giessen dar. Die Stadt Giessen erhält Kenntnis über die Existenz eines Steuerpflichtigen durch zwei unterschiedliche Möglichkeiten:

1. aufgrund gewerblicher Anmeldung durch das Amt für öffentliche Ordnung (Abt. Gewerberegister) oder
2. durch Übermittlung eines Gewerbesteuermessbescheides der Finanzämter

Zu 1: (Verfahren verkürzt dargestellt)

- Anmeldung bei Amt -32-. Elektronische Übermittlung der Daten durch Programm „migewa“ an Amt 20 (Abt. 20.2)
- Übersendung Vordruck zur steuerlichen Erfassung durch Amt 20 (Abt. 20.2) an den Steuerpflichtigen
- Nach Rückgabe und Erklärung des Gewinns aus Gewerbebetrieb wird Gewerbesteuerakte angelegt und die Gewerbesteuer-Vorauszahlung festgesetzt.

- Ohne Rückgabe erfolgt ein Erinnerungsverfahren
- Ohne endgültige Rückgabe erfolgt die Festsetzung der Vorauszahlung aufgrund einer Schätzung durch Amt 20 (Abt. 20.2)
- Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrag durch Finanzamt für einen Veranlagungszeitraum und Mitteilung an Amt 20 (Abt. 20.2)
- Erfassung des Gewerbesteuermessbetrages in NSK
- Erstellung eines Gewerbesteuer-Veranlagungsbescheides
- Zahlungsüberwachung erfolgt durch Amt 20 (Abt. 20.3 oder 20.4)
- Bei Nichteingang erfolgt Beitreibung durch Amt 20 (Abt. 20.5)

Zu 2: (Verfahren verkürzt dargestellt)

- Eingang von Gewerbesteuer-Zerlegungsbescheiden von Betriebsfinanzämtern bei Gewerbebetrieben die gewerberechtlich nicht angemeldet sind oder deren Betriebssitz nicht in Giessen liegt sowie von Giessener Firmen, die Betriebsstätten in anderen Kommunen unterhalten.
- Steuerfestsetzung erfolgt wie unter 1.
- Grundsätzlicher Zerlegungsmaßstab ist das Verhältnis der gezahlten Löhne am einheitlichen Gewerbesteuermessbetrag

Die Gewerbesteuerumlage war nicht Gegenstand der Prüfung. Es zeigten sich nachfolgende Volumina:

2010	30.197.752,05 €	44,86 %*
2011	28.445.120,06 €	42,47 %*
2012	36.376.327,62 €	47,10 %*
2013	43.051.175,56 €	49,80 %*
2014	39.421.903,71 €	42,88 %*
2015	43.290.682,91 €	43,66 %*
2016	43.515.210,26 €	42,50 %*
2017	54.437.353,26 €	46,41 %*
2018	49.453.246,53 €	42,48 %*

* = Prozentsatz hins. Pos. 5 der jeweiligen Gesamtergebnisrechnung („Steuern steuerähnl. Ertr. einschl. Ertr. aus ges. Uml.“)

Revisionsamt

Folgender Umfang wurde in Stichproben überprüft:

2010	2.207.230,00 €*
2011	2.755.268,00 €*
2012	9.258.378,00 €*
2013	13.978.428,00 €*
2014	18.345.781,00 €*
2015	15.785.316,00 €*
2016	16.323.872,00 €*
2017	9.567.923,00 €*
2018	8.500.000,00 €*

(* = beinhalten auch Steuererträge aus Vorjahren)

Aufgrund der Vielzahl von Vorgängen im Bereich der Gewerbesteuer wurde die Prüfung an Hand von Stichproben durchgeführt. Im Prüfungszeitraum bestand im Bereich der Universitätsstadt Giessen ein maßgebender Gewerbesteuer-Hebesatz von jeweils 420 %.

Anzahl der Steuerpflichtigen:

2010	2926
2011	2871
2012	2633
2013	2627
2014	2517
2015	2560
2016	2547
2017	2617
2018	2924

Prüfungsergebnis:

Hinsichtlich des Prüfungszeitraums 2018 führte die Prüfung zu keinen Beanstandungen.

Die Steuerabteilung der Kämmerei besteht aus sechs Mitarbeitern. Es bestehen sachliche Zuständigkeiten nach Steuerarten. Die personelle Ausstattung ist noch angemessen und ausreichend. Zusätzliche Aufgaben sind jedoch ohne personelle Erweiterung nicht mehr bewältigen. Durch regelmäßige Schulungen wird sichergestellt, dass die Mitarbeiter über die notwendigen aktuellen Rechtskenntnisse verfügen.

Die allgemeine Sach- und Ordnungsprüfung hat ergeben, dass die Aktenführung korrekt und hinsichtlich der steuerrelevanten Inhalte auch vollständig ist. Es ist aussagegemäß sichergestellt, dass bei der maschinellen Übernahme von Daten aus anderen EDV-Systemen die Daten vollständig, richtig und in der zeitlich richtigen Reihenfolge übernommen werden. Darüber hinaus existieren Regelungen zur Sicherstellung der Vollständigen und richtigen Erfassung von Grunddaten. Durch die schwerpunktmäßige Sachbearbeitung mittels EDV wird nach Angabe des Fachamtes gewährleistet, dass keine Bearbeitung „am System vorbei“ erfolgt. Die Vorgaben der Abgabenordnung (AO) hinsichtlich Änderung und Löschung von Daten sowie deren Nachvollziehbarkeit werden ebenso beachtet wie Fristen und Fälligkeiten.

Rückstände in der Bearbeitung werden erfasst und eine Wiedervorlage geführt. Insoweit greifen die Mechanismen eines vorhandenen IKS (Internes Kontrollsystem).

Insbesondere die vorhandenen Regelungen über Stundung (§§ 222 AO, 4 KAG, 30 GemHVO-Doppik, 15 GemKVO und 135 BauGB), Niederschlagung (§ 4 KAG i.V. mit § 261 AO) und Erlass (§§ 4 KAG, 163 und 227 AO, 30 GemHVO-Doppik) wurden beachtet.

Das 4-Augen-Prinzip wurde innerhalb der Stichproben immer gewahrt.

B. Grundsteuer A + B

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer i. S. § 3 Abs. 2 AO. Im Mittelpunkt der Grundsteuer steht ein Objekt: der Grundbesitz. Man unterscheidet zwischen Grundsteuer A für Grundstücke der Landwirtschaft und Grundsteuer B für bebaute und bebaubare Grundstücke und Gebäude. Berechnungsgrundlage der Grundsteuer ist der vom Finanzamt festgestellte Einheitswert. Die Grundsteuermesszahl wird als Anteil vom Einheitswert angegeben und dient zur Berechnung der Grundsteuerermessbetrages. Bei der Berechnung der Steuerschuld wird der Einheitswert mit der Grundsteuermesszahl und dem städtischen Hebesatz multipliziert. Mit einem Aufkommen von ca. 40.000 € für die Stadt Giessen kann die Grundsteuer A als „nicht wesentlich“ betrachtet werden und spielt im Rahmen dieser Prüfung keine Rolle.

Es zeigten sich nachfolgende Volumina (nur Grundsteuer B):

2010	10.474.058,65 €	15,56 %*
2011	10.741.666,23 €	16,04 %*
2012	11.314.797,88 €	14,65 %*
2013	11.627.619,22 €	13,45 %*
2014	18.464.587,75 €	20,02 %*
2015	19.066.662,19 €	19,23 %*
2016	19.652.538,42 €	19,19 %*
2017	19.357.107,15 €	16,50 %*
2018	21.458.916,58 €	18,44 %*

* = Prozentsatz hins. Pos. 5 der jeweiligen Gesamtergebnisrechnung („Steuern steuerähnl. Ertr. einschl. Ertr. aus ges. Uml.“)

Folgender Umfang wurde in Stichproben überprüft:

2010	404.167,71 €*
2011	404.167,71 €*
2012	0
2013	0
2014	9.713,54 €*
2015	385.812,45 €*
2016	535.512,78 €*
2017	478.145,56 €*
2018	398.050,90 €*

* = beinhalten auch Steuererträge aus Vorjahren

Aufgrund der Vielzahl von Vorgängen im Bereich der Grundsteuer wurde die Prüfung an Hand von Stichproben durchgeführt. Im Prüfungszeitraum bestand im Bereich der Universitätsstadt Giessen ein maßgebender Grundsteuer-Hebesatz von jeweils 330 % bei der Grundsteuer A und 600 % bei der Grundsteuer B.

Anzahl der Steuerpflichtigen:

	Grundsteuer A	Grundsteuer B
2010	1348	21107
2011	1344	21594
2012	1306	20798
2013	1331	21892
2014	1310	22353
2015	1297	22477
2016	1293	22932
2017	1289	23389
2018	1267	23308

Prüfungsergebnis:

Das Prüfungsergebnis deckt sich im Wesentlichen mit dem Ergebnis der Gewerbesteuer auf das hier verwiesen wird.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Prüfung darauf geachtet, wie groß die Zeitabstände zwischen der Festsetzung des Grundsteuermessbetrages durch das zuständige Finanzamt und der Steuerfestsetzung durch die Steuerabteilung sind. Soweit die Mitteilung des Finanzamtes innerhalb des Prüfungszeitraums erfolgte, kann mit 7 Tagen eine schnelle Umsetzung zum Steuerbescheid festgestellt werden. Vereinzelt hat die Prüfung jedoch auch Bearbeitungszeiträume ergeben, die wesentlich größere Zeitabstände beinhalten.

C. Zweitwohnsteuer

Die Zweitwohnsteuer wird in der Universitätsstadt Giessen erst seit 2014 erhoben. Im Ertrag weit hinter den gemeindlichen Anteilen an der Einkommensteuer (33.567.650,89 €) und der Umsatzsteuer (7.333.981,91 €), sowie den sonst. Vergnügungssteuern (2.132.050,76 €) zurück, sollte das Volumen hier nur nachrichtlich erwähnt werden.

2014	331.577,00 €
2015	239.090,00 €
2016	251.303,64 €
2017	207.297,50 €
2018	224.154,27 €*

* Es wurden insgesamt 823 Steuerpflichtige mitgeteilt.

5.6 Erträge aus Transferleistungen

Erträge aus Transferleistungen sind Zahlungen an die Stadt, die von Dritten (z. B. Krankenkassen) und u. a. auch für konsumtive Zahlungen seitens der Stadt geleistet werden. Sie gründen auf rechtlichen Regelungen im sozialen Bereich mit einer bestimmten sachlichen oder personenbezogenen Zweckbestimmung, z. B. Kostenbeiträge und Aufwendungsersatz, übergeleitete Ansprüche gegen Unterhaltsverpflichtete, Kostenerstattungen durch Träger von sozialen Leistungen sowie Zahlungen nach dem Familienleistungsgesetz.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/ Ergebnis des HHJ in €
- 3.735.908,00	- 3.118.690,00	617.218,00

Neben den Ausgleichszahlungen nach dem Familienleistungsgesetz sind in dieser Position auch Mehrerträge aus Unterhaltsvorschussleistungen genannt. Hierzu hat das Revisionsamt bereits in früheren Prüfungen ausführlich berichtet. Wir haben aufgezeigt, dass speziell im Bereich verschiedener Kostenersatzleistungen im Jugendamt (so auch u. a. im Bereich des Unterhaltsvorschusses) Feststellungen getroffen wurden, die sich auf die Umsetzung des Haushaltsplanes beziehen. Hier wird jedoch auch anerkannt, dass sich durch regelmäßige Anpassungen im Unterhaltsvorschussrecht die Notwendigkeit zu einer flexiblen Haushaltssteuerung ergibt, auf die u. a. mit über- bzw. außerplanmäßigen Auszahlungen zu reagieren ist. Auch ist festzustellen, dass sich die Zahlungsmoral der Unterhaltsverpflichteten auch im Bundestrend zunehmend verschlechtert. Ungeachtet dessen besteht ein Risiko im IKS des Jugendamtes und zwischen Jugendamt und Kämmerei, wenn Ansprüche der Stadt Gießen bei Unterhaltsvorschussleistungen nicht geltend gemacht werden bzw. durch nicht korrekte Bearbeitung ausfallen. Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die insbesondere für die refinanzierten Leistungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen. Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

5.7 Erträge aus Zuweisungen u. Zuschüssen für laufende Zwecke u. allgemeine Umlagen

Zuweisungen und Zuschüsse sind überwiegend konsumtive, nicht personenbezogene Finanzhilfen zur eigenständigen Erfüllung originärer Aufgaben der Gemeinde (vergl. VV zu § 49 GemHVO).

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/Ergebnis des HHJ in €
- 79.497.644,44	- 70.972.262,51	8.525.381,93

Als wesentliche Veränderung sind die Schlüsselzuweisungen nach den Ausführungen unter Nr. 3.2. der Erläuterungen zur Ergebnisrechnung (Position 07, Seite 110) um rd. 4,4 Mio. € angestiegen.

Ausgleichszahlungen des Landes für den KFA (rd. 2,5 Mio. €) sowie eine Landeszuweisung für die Trägerschaft von KiTa (rd. 1,1 Mio. €) waren weitere wesentliche Sachverhalte.

Wir haben für das Haushaltsjahr 2018 festgestellt, dass die Erträge aus Schlüsselzuweisungen nach dem Bruttoprinzip im Sinne des § 38 Abs. 2 GemHVO gebucht wurden.

5.8 Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen

Wird eine empfangene pauschale Investitionszuweisung bzw. ein Investitionszuschuss oder ein Teil davon einzelnen Vermögensgegenständen zugeordnet, orientiert sich der Auflösungszeitraum an der Nutzungsdauer des entsprechenden Vermögensgegenstandes. Sofern eine maßnahmenbezogene Zuordnung nicht möglich ist, darf der Sonderposten jährlich mit einem Zehntel des Ursprungsbetrages aufgelöst werden (§ 38 Abs. 4 GemHVO und VV zu § 38 GemHVO).

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/ Ergebnis des HHJ in €
- 6.821.322,36	- 7.486.800,00	- 665.477,64

Es wird auf die Ausführungen im Jahresabschluss (Seite 110 ff.) sowie zur Bilanzposition Sonderposten (als „Gegenkonto“) verwiesen.

Die Überprüfung der Auflösung führte zu keinen berichtsrelevanten Feststellungen

5.9 Sonstige ordentliche Erträge

Hierzu zählen alle anderen betrieblichen Erträge, die gemäß KVKR nicht anderen Kontengruppen bzw. Ertragsarten zuzuordnen sind.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
- 6.614.778,43	- 5.316.330,00	1.298.448,43

Hier wird auf nicht realisierte Kapitalertragssteuerrückerstattungen (rd. 800.000 €) ebenso verwiesen wie darauf, dass es zu Veränderungen in der Abrechnung der Konzessionsabgabe (rd. 100.000 €) kam (s. Jahresabschluss, Seite 110).

Die von uns empfohlenen Neuregelungen zur Konzessionsabgabe wurden in 2019 durchgeführt. Die Umsetzung werden wir begleiten und entsprechend dazu berichten (ab 2019).

Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die insbesondere für die refinanzierten Leistungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen. Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

5.10 Personalaufwendungen

In den Personalaufwendungen sind unter anderem die Vergütungen für die Mitarbeiter der Verwaltung, die Beamtenbezüge sowie die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung enthalten.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
55.422.632,10	55.417.407,09	- 5.225,01

Wir haben im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses die Personalaufwendungen stichprobenweise untersucht. Bezogen auf die Grundgesamtheit wurden die Personalaufwendungen aus der Ergebnisrechnung über die entsprechenden Aufwandspositionen ausgehend von einer Prozessbeschreibung und unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen über Stichproben nachvollzogen. Bei der Prüfung, deren Ergebnisse in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt sind, ergaben sich auch hinsichtlich der haushaltsgenehmigungsrechtlichen Vorgaben der Aufsichtsbehörde keine berichtsrelevanten Prüfungsfeststellungen. Die Prüfung einzelner Sachbereiche (Gewährung von Zulagen) wurde in Stichproben durchgeführt. Sie wird im Folgejahr fortgesetzt. Im Schlussbericht 2019 werden wir zu den Prüfungsergebnissen Stellung nehmen.

Die Personalaufwendungen sind im Haushaltsjahr 2018 nahezu unverändert geblieben. Dennoch stellen sie langfristig einen erheblichen Faktor für den Ausgleich der Ergebnishaushalte dar. Schwankungen bedeuten, dass damit auch der Aufwand für Sozialversicherung und Versorgung nur bedingt unterjährig steuerbar ist. Entsprechend gilt, dass in diesem Segment externe und rechtliche Vorgaben zu beachten sind, die sowohl die Planung komplex gestalten als auch hohe Anforderungen an die Umsetzung stellen. Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die für die Personalaufwendungen herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen. Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

5.11 Versorgungsaufwendungen

Unter Versorgungsaufwendungen versteht man die Versorgungsbezüge der Beamten, die Beihilfen an Versorgungsempfänger sowie die Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen. Ferner werden hier die Zuführungen zu den Altersteilzeitrückstellungen sowie den Rückstellungen zu den Lebensarbeitszeitkonten verbucht.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
11.986.025,42	9.922.800,00	- 2.063.225,42

Im Jahresabschluss wird ein Mehraufwand von rd. 2,1 ausgewiesen, der mit einer Belastung in Form von Pensionsrückstellungen begründet wird.

5.12 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen umfassen die Aufwendungen für Material, Energie, für bezogene Leistungen, für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten, für Kommunikation usw.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
31.306.892,06	33.259.796,38	1.952.904,32

Bei den Sach- und Dienstleistungen sind in der Ergebnisrechnung zahlreiche Sachkonten bzw. Kostenträger relevant, deren Werte die Bilanzposition bestimmen. Eine wesentliche Einflussgröße ist die Einstellung in die Sonderposten (rd. 1,1 Mio. €), zu der u. a. auch ein Verweis auf die Vermögensrechnung unter 2.2. des Jahresabschlusses erfolgt.

Diese Bilanzposition hat einen relevanten Anteil an den Gesamtaufwendungen. Zahlreiche Prüfungen wurden deshalb z. B. bei den Beschaffungsvorgängen oder Planungsleistungen durch das Revisionsamt vorgenommen. Auf die buchhalterische Zuordnung der jeweiligen Maßnahmen (Bauunterhaltung oder Investition) wurde durch das Revisionsamt auch im Rahmen der unterjährigen, begleitenden Prüfungen geachtet. Stichproben haben ergeben, dass vereinzelt die Zuordnung nicht korrekt erfolgte. Änderungen wurden veranlasst, den Fachämtern/der Kämmererei mitgeteilt und sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes dokumentiert.

Es gab keine Beanstandungen an den nachgewiesenen Werten, die sich ausweislich des Jahresabschlusses (Seite 111, Nr. 13) in einer Plan/Ist-Abweichung von rd. 3,1 Mio. € in unterschiedlichen Arbeitsbereichen ausdrücken, was damit eine Reduzierung der ursprünglich vorgesehenen Aufwendungen (vor allem bei Energie- und Betriebskosten sowie Aufwendungen für die Unterhaltung von Straßen) ergibt.

Revisionsamt

Die daraus abzuleitenden finanziellen Effekte, aber auch die Analyse der Überschreitungen, sind Prüfungsgegenstand in den kommenden Prüfungsjahren.

Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die für diese Aufwendungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in den städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen. Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet.

5.13 Abschreibungen

Abschreibungen stellen den Werteverzehr bzw. Ressourcenverbrauch an Vermögensgegenständen dar (§ 58 Nr. 2 GemHVO). Sie beinhalten auch die Abschreibungen des Umlaufvermögens.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
16.410.413,40	16.650.000,00	239.586,00

Der vorgelegte Anlagenspiegel des Jahresabschlusses 2018 erfüllt hinsichtlich des Struktur- und Zeilenaufbaus die formalen Anforderungen der novellierten GemHVO. Diese hatte eine umfangreiche Korrektur der Spalten im Anlagenspiegel vorgenommen. Wir haben die Abschreibungswerte auf das Sachanlagevermögen diesbezüglich mit dem Anlagenspiegel abgestimmt. Der Anlagenspiegel weist keine rechnerischen Unstimmigkeiten im Haushaltsjahr auf. Ausgehend von den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten über alle unterjährigen Bewegungen konnten die Restbuchwerte zum Ende des Haushaltsjahres nachvollzogen werden.

Darüber hinaus haben wir sowohl im Hinblick auf die Grundgesamtheit, als auch in Einzelsachverhalten den Grund, die Höhe und die Fortschreibung der Abschreibungen bei Vermögensgegenständen und Anlagegütern (Zu- und Abgangslisten) untersucht.

Nach den Angaben unter Nr. 14, Seite 111 des Jahresabschlusses, wird neben dem Ergebnis (die Abschreibungen liegen nahezu unverändert beim Vorjahreswert) im Wesentlichen auf die Folgen bei den Abschreibungen aufgrund des angestiegenen Bestandes an AiB (rd. 9,8 Mio. €) hingewiesen.

Bei einzelnen Stichproben haben sich keine prüfungsrelevanten Feststellungen ergeben.

5.14 Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufweisungen

Neben den Zuschüssen an Vereine und Institutionen für laufende Zwecke und Projekte sind hierin Zuweisungen und Kostenerstattungen an verschiedene Einrichtungen, Eigenbetriebe und Zweckverbände enthalten. Diese Zahlungen basieren überwiegend auf vertraglichen Vereinbarungen.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/Ergebnis des HHJ in €
45.393.138,19	47.227.352,51	1.834.214,32

Zuweisungen und Zuschüsse sind Finanzhilfen (Geldleistungen) zur eigenständigen Erfüllung von originären Aufgaben der Stadt Giessen. Der Posten beinhaltet auch Kostenerstattungen. Darunter sind des Weiteren Ausgleichsaufwendungen für sach- und personenbezogenen Leistungen zwischen den Ebenen der öffentlichen Hand und/oder den Leistungsträgern, bei Vorliegen gesetzlicher oder vertraglicher Leistungsverpflichtungen zu verstehen (VV zu § 49 GemHVO). Es muss differenziert werden zwischen dem direkten, unmittelbaren Zuschuss an den Zuschussempfänger und dem mittelbaren Aufwand, der von den jeweiligen Ämtern zum Zwecke der Förderung eines bestimmten Ziels geleistet wird (z.B. Mieten, Dienstleistungen). Ein mittelbarer Aufwand, der ohne gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung zur Kostenerstattung geleistet wurde, wäre unter den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen auszuweisen. Auf die haushaltsrechtlichen Konsolidierungsansätze, die insbesondere für diese Aufwendungen der Stadt herausgearbeitet wurden und die in dem städtischen HSK ab 2009 aufgezeigt werden, wird verwiesen. Deren Umsetzung haben wir ebenso unterjährig im Haushaltsjahr 2018, aber auch den Folgejahren beachtet. Berichtsrelevante Feststellungen zu der Position, die um rd. 1,8 Mio. € höher als geplant abschließt, haben sich bei den Stichproben nicht ergeben. Hierzu wird für den Saldo aufgezeigt, dass zum einen geringere Zuweisungen an die Betreuungseinrichtungen (rd. 700.000 €) erfolgten, aber auch noch nicht geleistete Zahlungen von Minderzuweisungen im Rahmen von Baulandumlegungen (rd. 700.000 €) ausgewiesen wurden.

5.15 Steueraufwendungen einschließlich Aufwendungen aus gesetzlichen Umlageverpflichtungen

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
42.389.708,31	40.798.800,00	- 1.590.908,31

Die o. g. Positionen wurden geprüft. Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Nach den Ausführungen zum Jahresabschluss (Seite 111, Nr. 16) wird die Überschreitung der Kreisumlage (rd. 1,0 Mio. €) mit der Bildung von Rückstellungen und die Überschreitung des Planansatzes bei der Gewerbesteuerumlage (rd. 600.000 €) mit dem hohen Gewerbesteuerertrag begründet.

Die Sachverhalte wurden im Rahmen der Jahresabschlussprüfung nachvollzogen.

5.16 Transferaufwendungen

Soweit es sich nicht um Zuwendungen handelt, stehen den Transferzahlungen keine konkreten Gegenleistungen gegenüber (VV zu 3 49 GemHVO). Insofern werden unter dem Begriff Transferaufwendungen alle Aufwendungen zusammengefasst, die ohne Gegenleistung an Dritte geleistet werden. Transferaufwendungen sind z. B. Sozial- und Jugendhilfeleistungen und Aufwendungen für Ehrungen oder Stipendien.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener Ansatz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener Ansatz/ Ergebnis des HHJ in €
18.984.937,46	25.507.330,00	6.522.392,54

Diese Position steht im Zusammenhang mit anderen in diesem Bericht genannten Ausführungen. Ein großer Teil der Transferaufwendungen werden mittels Schnittstellen aus den Vorverfahren Prosoz 14Plus übernommen. Einzelfallprüfungen sind hier nur unterjährig als Schwerpunktprüfung leistbar, da der Aufwand auf den Sachkonten kumuliert eingebucht wird. Auch im Jahr 2018 hat das Revisionsamt folgende Prüfungen - z. T. als Nachschau früherer Prüfungen - durchgeführt:

- Stichprobenprüfung: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (ab 2015: Ausländer)
- Stichprobenprüfung: Kostenerstattungen (u. a. Heimunterbringung)
- Stichprobenprüfung: Krankenhilfe umA

Die Universitätsstadt Giessen hat aufgrund der Flüchtlingsthematik eine Nachtragshaushaltssatzung 2015 aufgestellt. In diesem Kontext bewegen sich die bereits in den Schlussberichten der Prüfung der Jahresabschlüsse 2014 ff. sowie in diesem Schlussbericht und im Abschlussvermerk durch das Revisionsamt getroffenen Aussagen.

5.17 Sonstige ordentliche Aufwendungen

Sonstige ordentliche Aufwendungen sind alle anderen betrieblichen Aufwendungen, die nicht den vorherigen Aufwandsarten zuzuordnen sind.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
1.172.084,48	1.210.450,00	38.365,52

5.18 Finanzerträge

Die Finanzerträge umfassen die Erträge aus Beteiligungen und aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens (z. B. Gewinnanteile und Dividenden), Zinserträge (z. B. Zinsen aus Darlehen, Giro- und Kontokorrentkonten) und ähnliche Erträge (z. B. Kreditprovisionen, Bürgschaftsprovisionen).

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
- 6.569.463,19	- 7.451.750,00	- 882.286,81

Es sind bei den Finanzerträgen Konten zugeordnet, die u. a. auch Zinserträge, Risikoprämien, Mahngebühren und Erträge aus Wertpapieren des Umlaufvermögens ausweisen. Zusätzlich zu den oben aufgeführten Erträgen aus verbundenen Unternehmen haben wir die Zinsabgrenzungen im Bereich Erträge aus Wertpapieren des Umlaufvermögens zum Jahresabschluss 2018 aufgerufen. Die im Jahresabschluss zu dieser Position aufgezeigten Informationen (Erläuterungen zur Ergebnisrechnung unter Punkt 21 - „Finanzerträge“, Seite 112) setzen sich aus verschiedenen Sachverhalten zusammen. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus aus den Derivatgeschäften der Stadt war eine Nichterreicherung der geplanten Zinserträge in Höhe von rd. 1,3 Mio. € die Folge.

Bei der zu dieser Position in Bezug stehenden Aufwandsposition „Zinsen und ähnliche Aufwendungen“ wurde aufgrund des gegenüber den Planungen deutlichen Absinken des Zinsniveaus geringere Zinsaufwendungen ausgewiesen.

Die Prüfungen ergaben zusammengefasst Beanstandungen, auf die in diesem Bericht hingewiesen wurde.

5.19 Zinsen und ähnliche Aufwendungen

Zinsen und ähnliche Aufwendungen sind Finanzaufwand, der für die Nutzung von Fremdkapital für einen festgelegten Zeitraum entrichtet werden muss. Der Ansatz von Zinsaufwand bedingt i. d. R., mit Ausnahme rein unterjähriger Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung, einen Ansatz von Verbindlichkeiten in der Vermögensrechnung. Hierunter sind auch Aufwendungen aus dem Einsatz von Finanzderivaten zu verstehen.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
8.400.275,50	9.973.500,00	1.573.224,50

Die Ansätze der Zinsaufwendungen wurden geprüft. Es erfolgte ein Abgleich mit den Verbindlichkeiten und Krediten.

Diese Position schließt aufgrund des niedrigen Zinsniveaus mit rd. 1,6 Mio. € niedriger als der Planansatz ab.

Es ergaben sich keine Feststellungen bzw. keine Beanstandungen an den im Jahresabschluss ausgewiesenen Werten.

Auf die Wechselwirkungen zwischen Zinsaufwand und Finanzertrag wird verwiesen. Auffällig ist, dass sich trotz sinkender Zinsen anteilig die Fremdkapitalzinsen erhöhen.

5.20 Außerordentliche Erträge

Außerordentliche Erträge sind nach § 58 Nr. 5 GemHVO

- im Einzelfall erhebliche Erträge, die wirtschaftlich andere Haushaltsjahre betreffen oder selten oder unregelmäßig anfallen,
- Erträge aus Veräußerungen von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, die den Restbuchwert übersteigen.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
- 1.011.084,34	- 1.000,00	1.010.084,34

Im Wesentlichen handelt es sich bei den Veränderungen gegenüber dem Planansatz um außerordentliche Erträge aus Grundstücksverkäufen (rd. 1,0 Mio. €).

Wir haben unterjährig im Hinblick auf die Grundstücksverkäufe der Universitätsstadt Giessen die Verträge erhalten. Berichtsrelevante Prüfungsfeststellungen haben sich hierbei nicht ergeben.

5.21 Außerordentliche Aufwendungen

Außerordentliche Aufwendungen sind nach § 58 Nr. 5 GemHVO

- im Einzelfall erhebliche Aufwendungen, die wirtschaftlich andere Haushaltsjahre betreffen oder selten oder unregelmäßig anfallen,
- Aufwendungen aus Veräußerungen von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, die den Restbuchwert unterschreiten.

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
240.007,25	0,00	- 240.007,25

Wir haben unterjährig im Hinblick auf die Grundstücksverkäufe der Universitätsstadt Giessen die Verträge erhalten. Außerordentliche Aufwendungen wegen Veräußerungen unter dem Buchwert sowie außerplanmäßigen Abschreibungen auf Sachanlagen waren hier die bestimmenden Faktoren.

Berichtsrelevante Prüfungsfeststellungen haben sich hierbei nicht ergeben.

5.22 Zuführung zum Sonderposten Gebührenaussgleich (Früher: Rücklage)

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
0,00	0,00	0,00

Wir haben in den letzten Prüfungsberichten auf unsere hierzu bestehende Rechtsauffassung hingewiesen.

Die Verwaltung hat zwischenzeitlich die entsprechende Korrektur durchgeführt.

5.23 Auflösung aus dem Sonderposten Gebührenaussgleich (Früher: Rücklage)

Ergebnis HHJ 2018 in €	Fortgeschriebener An- satz des Haushaltsjahres in €	Vergleich fortgeschriebener An- satz/Ergebnis des HHJ in €
0,00	0,00	0,00

Wir haben in den letzten Prüfungsberichten auf unsere hierzu bestehende Rechtsauffassung hingewiesen.

Die Verwaltung hat zwischenzeitlich die entsprechende Korrektur durchgeführt.

6 Finanzrechnung

Der Haushaltsplan bildet die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Stadt Giessen (§ 95 HGO). Der Haushaltsplan dient der Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der städtischen Aufgaben voraussichtlich im Bewilligungszeitraum notwendig ist. Dabei kommt dem Finanzhaushalt insbesondere die Aufgabe zu, die Ermächtigung von Einzahlungen und Auszahlungen von Finanzmitteln für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen eines Haushaltsjahres darzustellen.

Damit wird der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion des Haushaltes Rechnung getragen.

Der Haushaltsplan ist für die Haushaltsführung verbindlich. Durch den Haushaltsplan wird der Verwaltung ein finanzieller Handlungsrahmen gesetzt, der in Bezug auf den Finanzhaushalt festlegt, welche investiven Einzahlungen und Auszahlungen im Haushaltsjahr zu vereinnahmen bzw. zu verausgaben sind. Für die Verwaltung der Universitätsstadt Giessen gilt der Grundsatz der Bindung an die Haushaltsansätze des Haushaltsplans (§ 52 HGO in Verbindung mit § 114b Abs. 1 und § 114c Abs. 1 HGO). Diese Bindung wird durch das Instrument der Deckungsfähigkeit von Haushaltsansätzen (§ 20 GemHVO), die kraft Gesetzes oder im Haushaltsplan durch Deckungsvermerke angeordnet werden kann, flexibilisiert.

Abweichungen von den Planansätzen während des Vollzugs des Haushaltsplans lassen sich in der Praxis gleichwohl nicht immer vermeiden. Die Zulässigkeit von Planabweichungen - über die bestehenden gesetzlichen oder durch Haushaltsvermerk angeordneten Deckungsfähigkeiten hinaus - ist in der HGO in den Regelungen für über- und außerplanmäßige Vorgänge (§ 100 HGO) bestimmt.

Danach sind über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur zulässig, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Über die Leistung dieser Auszahlungen entscheidet der Magistrat, soweit die Stadtverordnetenversammlung keine andere Regelung trifft.

Revisionsamt

Sind die Aufwendungen und Auszahlungen nach Umfang oder Bedeutung erheblich, bedürfen sie der vorherigen Zustimmung des Magistrats; im Übrigen ist der Magistrat alsbald davon in Kenntnis zu setzen.

Ermächtigungen zu Gunsten der Verwaltung sollten somit auch für die Stadtverordnetenversammlung überprüfbar bzw. deren Erfüllung nachvollziehbar sein (Kontrollfunktion des Haushaltes), damit diese der so wahrzunehmenden Aufgabenstellung zutreffend nachkommen kann.

Zu diesem Zweck werden neben den Vorgaben in der Haushaltssatzung (§ 7 Nr. 2) z. B. über die entsprechende Dienstanweisung zur Ausführung des Haushaltsplanes städtische Regelungen getroffen, die die Verantwortlichkeiten und die Höhe hinsichtlich der Einwilligung bzw. Zustimmung bei über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen - neben den bereits genannten haushaltsrechtlichen und durch Deckungsvermerke geregelten Sachverhalten - festlegen.

Damit ist nach den Vorschriften über die Pflicht zur Vorlage dieser Sachverhalte an die städtischen Gremien auch eine unterjährige Kontrolle durch die verantwortlichen Entscheidungsträger dokumentiert.

Die Universitätsstadt Giessen ist verpflichtet, auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung, ausgewählte Ergebnisse ihrer Haushaltswirtschaft in unterjährigen Berichten offenzulegen (§ 14 GemHVO i. V. m. § 28 GemHVO).

Dabei ist eine Unterrichtung der Stadtverordnetenversammlung über den Stand des Haushaltsvollzugs mehrmals im Jahr vorzunehmen. Die Gemeindehaushaltsverordnung lässt dabei offen, wie häufig zu berichten ist.

In den nachrangigen Verwaltungsvorschriften ist allerdings vorgesehen, dass mindestens zweimal im Jahr ein Bericht zu erstellen ist.

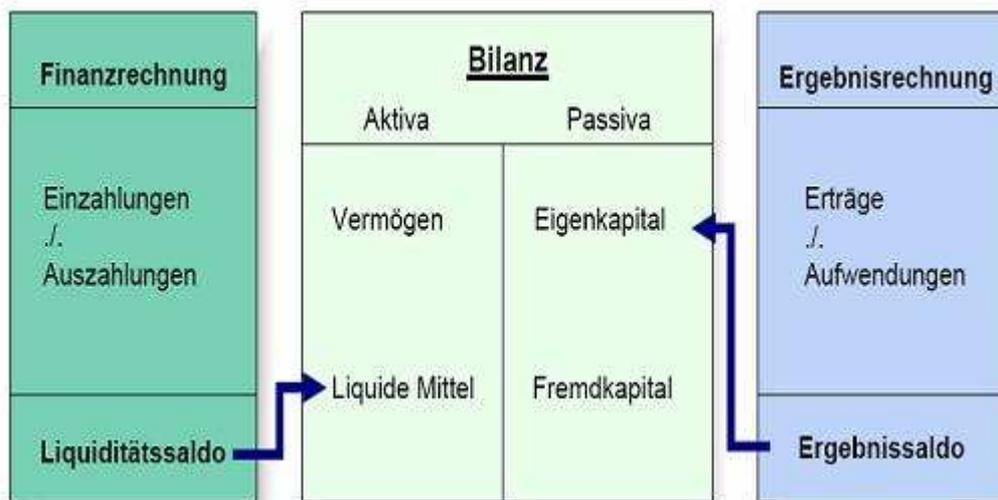
Revisionsamt

Die Stadt nimmt eine drei- bis viermalige Unterrichtung nach § 28 HGO vor, in der nach Auffassung der Verwaltung ausreichend u. a. über den Haushaltsvollzug, die Veränderungen der Haushaltsplanfestsetzung gegenüber den tatsächlichen Aufwendungen und Auszahlungen, die Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes und die Umsetzung aus dem KSH berichtet wird.

Der Jahresabschluss, der zur Entlastung vorgelegt werden muss, ist in der Folge das Rechenwerk der Universitätsstadt Giessen, das die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Universitätsstadt Giessen darstellt und mit dem der Magistrat Rechenschaft über seine Haushaltsführung ablegt.

Ein Bestandteil des städtischen Komponentenrechnungssystems ist demzufolge die Finanzrechnung.

6.1 Darstellung der Finanzrechnung



Die Finanzrechnung ist ein Bestandteil des Jahresabschlusses. Aufgabe der Finanzrechnung ist es, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Kommune zu vermitteln und somit das finanzwirtschaftliche Handeln der Verwaltung abzubilden (Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Kommune).

In der Finanzrechnung werden die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und die geleisteten Auszahlungen, also die kassenmäßigen Geldbewegungen dargestellt. Planungskomponente der Finanzrechnung ist der Finanzhaushalt. Er dient der Ermächtigung zur Verwendung von Finanzmitteln, insbesondere für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

Die Gesamtfinzrechnung konnte nach § 47 GemHVO-Doppik in zwei Varianten aufgestellt werden und zwar als indirekte (derivative) und als direkte Finanzrechnung.

Die indirekte (derivative) Finanzrechnung war hierbei die Regelform. Die indirekte (derivative) Finanzrechnung entspricht der im kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Kapitalfluss-/Cashflow-Rechnung. Dabei werden die Zahlungsströme des Haushaltsjahres aus der Bilanz und der Ergebnisrechnung abgeleitet.

Alternativ konnte eine direkte Finanzrechnung aufgestellt werden. Im Gegensatz zur indirekten (derivativen) Finanzrechnung sind hier die tatsächlichen Zahlungsströme abzubilden.

Der Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit kann somit dabei direkt von den Zahlungsströmen aus Verwaltungstätigkeit abgeleitet werden (Teil B) oder indirekt über das Jahresergebnis, welches dann um nicht zahlstromrelevante wirtschaftliche Vorgänge bereinigt wird (Teil A).

Beide Varianten zeigen jedoch im unteren Teil anschließend Zahlungsströme aus Investitionstätigkeit sowie Zahlungsströme aus Finanzierungstätigkeit und aus fremden Finanzmitteln auf. Aufgrund der Doppelarbeit für die Erstellung beider Finanzrechnungen wurde die GemHVO mit Änderung im Dezember 2011 um die Option der genannten Wahlrechte ergänzt.

Bereits ab dem Jahresabschluss 2011 wurde daher bei der Universitätsstadt Giessen die direkte Finanzrechnung erstellt, bei der die Zahlungsströme direkt über sogenannte Finanzrechnungskonten gebucht werden.

Der „CashFlow“ definiert sich als positiver, periodisierter Zahlungsmittelüberschuss der wirtschaftlichen Tätigkeit.

Dieser Überschuss oder Saldo bezieht sich dabei auf Erträge und Aufwendungen, die nicht nur erfolgswirksam, sondern auch zahlungswirksam sind, also in derselben Periode zu Einzahlungen oder Auszahlungen führen.

Die Finanzrechnung des Jahres 2018 stellt damit die reinen Zahlungsströme der Ein- und Auszahlungen dar. Die nachfolgende Aufgliederung der Zahlungsmittelbestände und Zahlungsströme erfolgt nach vier Kriterien, wobei hier die begriffliche Neufassung der Positionen der Finanzrechnung (Nr. 19, 29, 33, 37, 38-40; hier: *Zahlungsmittelüberschüsse/Zahlungsmittelbedarfe*) nicht verwendet, darauf inhaltlich jedoch abgestellt wird:

Revisionsamt

Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (Zahlungsmittelüberschuss)	47.497.261,36 €
Finanzmittelfluss aus Investitionstätigkeit (Zahlungsmittelbedarf)	- 17.505.113,56 €
Finanzmittelfluss aus Finanzierungstätigkeit (Zahlungsmittelbedarf)	- 4.842.515,28 €
Finanzmittelfluss aus fremden Finanzmitteln (Zahlungsmittelbedarf)	- 833.276,24 €
Finanzmittelbestand am Anfang des HHJ	20.262.349,72 €
Finanzmittelbestand am Ende des HHJ	44.578.706,00 €

Die Prüfung der Finanzrechnung ist im Wesentlichen eine Systemprüfung, bei der zu untersuchen ist, ob die erforderlichen Hinterlegungen korrekt erfolgt sind. Prüfungsziel ist, festzustellen ob

- die Finanzrechnungskonten dem verbindlichen Kommunalen Verwaltungskontenrahmen (KVKR-Hessen) entsprechen
- die Finanzrechnungskonten in die maßgebende Position der Finanzrechnung fließen
- bei allen zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten Finanzbuchungsgruppen hinterlegt sind
- bei allen nicht zahlungswirksamen Bestands- und Erfolgskonten keine Hinterlegungen erfolgt sind
- bei den Finanzbuchungsgruppen auch die maßgebenden Finanzrechnungskonten tatsächlich hinterlegt sind
- alle Finanzrechnungskonten tatsächlich in der Finanzrechnung Berücksichtigung finden.

Nach unserer Auffassung ist durch die Systemprüfung eine hinreichende Prüfungssicherheit gegeben. Bei ordnungsmäßigen Verknüpfungen und Hinterlegungen im Finanzverfahren „NSK“ fallen grundsätzlich nur noch manuelle Buchungen im Rahmen der Jahresabschlusserstellung an.

Hinsichtlich der vor Beginn der Prüfung des Jahresabschlusses durchgeführten Risikoanalyse im Bereich der Finanzrechnung aufgrund der bereits in früheren Jahren festgestellten Mappingfehler und der durch die Kämmerei entsprechend durchgeführten Korrekturen verweisen wir auf die nachfolgenden Ausführungen in diesem Bericht. Wir haben daher entsprechende Plausibilitätsanalysen in unsere Prüfungshandlungen einfließen lassen. Hierbei wurde beachtet, ob durch die entsprechende Struktur sichergestellt ist, dass die Konten korrekt zugeordnet und vollständig sachgerecht angesteuert und damit entsprechend gebucht werden.

Bei der unterjährigen Prüfung sowie in der Jahresabschlussprüfung haben wir darüber hinaus auf folgende Indikatoren geachtet:

1. Hat sich die Finanzstruktur verändert (z. B. stark ansteigender Verschuldungsgrad; können Mittelherkunft und Mittelverwendung gegeneinander verprobt werden)?
2. Wie ist die Fristenkongruenz zu beurteilen (z. B. die Deckungsverhältnisse und die Übereinstimmung der Laufzeit des Darlehens und der Abschreibungszeiträume bei darlehensfinanzierten Investitionen). Hierbei wurde auch auf die Erkenntnisse aus der Mitwirkung im Portfolio-Ausschuss abgestellt.
3. Haben sich liquiditätsbindende bzw. liquiditätsentziehende Faktoren verändert (z. B. verstärkt erforderliche Kredittilgungen, Geltendmachung von zahlungswirksamen, unterjährigen Verträgen; größere, kurzfristig zu finanzierende Investitionen)?
4. Wie sieht die Liquiditätsbeschaffung aus (z. B. Ausschöpfung von Kreditlinien; Verminderung der Finanzierungsspielräume)?

Wir haben die Finanzrechnung mit der Entwicklung der liquiden Mittel abgestimmt. Hierbei wurde auch überprüft, ob die Zahlungen auf den entsprechenden Auszahlungs- und Einzahlungskonten richtig zugeordnet waren.

Revisionsamt

Die in der Vermögensrechnung unter Position 2.4 - Flüssige Mittel - dargestellte Summe von 44.565.956,00 € stimmt mit dem Finanzmittelbestand der Finanzrechnung in Höhe von 44.578.706,00 € zum Bilanzstichtag **nicht** überein. Hinsichtlich der nachfolgenden Ausführungen wird auf die Erläuterungen im Jahresabschluss 2018 zur Finanzrechnung (Nr. 3.3., Seite 113) verwiesen. Danach werden in Höhe von 12.750,00 € Abweichungen aus Geldtransitvorgängen bzw. aufgrund einer Buchung mit fehlendem Finanzgliederungscode dokumentiert.

Der nachgewiesene **Finanzmittelüberschuss** aus laufender Verwaltungstätigkeit (Zahlungsmittelüberschuss) beträgt rund 47,5 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine deutliche Verbesserung um rd. 34,5 Mio. €. Als ursächlich hierfür werden aussagegemäß höherer Einzahlungen bei Steuern und Landeszuweisungen (rd. 20,2 Mio. €), sowie weniger Auszahlungen für Transferleistungen im Rahmen der Betreuung der umA (rd. 14,3 Mio. €) gegenüberstehen. Zu diesem Segment wurde ausführlich bei den Prüfungen der letzten Jahresabschlüsse 2014 ff. und in diesem Schlussbericht Stellung genommen.

Hinsichtlich des **Finanzmittelfehlbetrags** aus Investitionstätigkeit (Zahlungsmittelbedarf) in Höhe von rd. 17,5 Mio. € wird festgestellt, dass Auszahlungen für Investitionen (rd. 24,6 Mio. €) geleistet wurden.

Berücksichtigt man die Haushaltsausgabereste aus Vorjahren (rd. 39,1 Mio. €), liegt die Summe der Auszahlungsermächtigungen bei rd. 80,1 Mio.

Die hier lediglich festzustellende Inanspruchnahme von rd. 30 % der verfügbaren Investitionsmittel lässt auf Fehlplanungen und Mängel in der Abgrenzung und bei der Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen schließen.

Die Transparenz (Klarheit und Übersichtlichkeit) des Haushaltsplanes, dessen Umsetzung und der Rechnungslegung im Sinne der Haushaltsgrundsätze ist hier nicht ausreichend vorhanden.

Bei den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit bleiben die Werte mit rd. 7,1 Mio. € um rd. 14,6 Mio. € unter dem veranschlagten Niveau.

Die genannten Ursachen (baufortschrittsbedingte, ausstehende Abrufe von Zuschussmitteln) dürften hinsichtlich der Planung und Investitionsquote auf Umsetzungsprobleme bei technischen Projekten hinweisen.

Hierüber lassen sich auch Erkenntnisse aus den in diesem Zusammenhang durchgeführten Verwendungsnachweisen gewinnen.

Der **Finanzmittelüberschuss** aus Finanzierungstätigkeit (Zahlungsmittelbedarf) ist mit einem Wert von rd. 4,8 Mio. € ausgewiesen, was einen Abbau der Verschuldung bedeutet. Der Wert ergibt sich kumuliert aus einer Kreditaufnahme in Höhe von rd. 8,6 Mio. €, der eine Tilgungsleistung von rd. 13,4 Mio. € gegenübersteht.

Bezogen auf den **Finanzmittelfehlbetrag** aus haushaltsunwirksamen Zahlungsvorgängen (Zahlungsmittelbedarf) soll an dieser Stelle auf liquiditätsbezogenen Charakter und die damit verbundenen Effekte hingewiesen werden. Hier fließen auch die Bewegungen aus der Aufnahme bzw. der Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung ein (rd. 800.000 €).

Es war Aufgabe der begleitenden Prüfung des Revisionsamtes im Haushaltsjahr 2018, Maßnahmen, die zu Investitionen, aber auch zu kassenwirksamen Zahlungen führten, in Stichproben nachzuvollziehen. Hierzu gehört auch die Prüfung der Summen, die unterjährig zur Kassenverstärkung aufgenommen werden. Hierüber wurden Sachstandsberichte erstellt und an den Magistrat sowie an den RP Gießen weitergeleitet. Bei dieser unterjährigen Überwachung - über begleitenden Stichproben, die durch das Revisionsamt durchgeführt wurden -, haben wir vor allem die Auszahlungen für Baumaßnahmen und die Investitionen in das Sachanlagevermögen prüfungsbegleitend nachvollzogen.

Revisionsamt

Die Finanzrechnung der Universitätsstadt Giessen weist damit gegenüber dem **Finanzmittelanfangsbestand** in Höhe von **20.262.349,72 €**, der sich aus dem Jahresabschluss 2018 ergibt, einen über die **Veränderung des Finanzmittelbestandes** in Höhe von **24.316.356,28 €** dokumentierten **Finanzmittellendbestand** zum 31.12.2018 in Höhe von **44.578.706,00 €** aus.

Gegenüber der Vermögensrechnung (Summe: **44.565.956,00 €**) werden in Höhe von **12.750,00 €** Abweichungen aus Geldtransitvorgängen bzw. aufgrund einer Buchung mit fehlendem Finanzgliederungscode dokumentiert.

6.2 Kassenkredite

Die Stadt kann Kassenkredite zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag (im Haushaltsjahr zum Stand 1.1.2018: 50,0 Mio. €) aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Muss der Kassenbestand vorübergehend durch Kassenkredite verstärkt werden oder können Kassenkredite zurückgezahlt werden, hat die Gemeindekasse unverzüglich die Weisung des Bürgermeisters einzuholen (Auszug aus § 18 Abs. 3 GemKVO).

Diese Regelungen machen deutlich, dass ein Kassenkredit grundsätzlich nur zur kurzfristigen Sicherung der Liquidität der öffentlichen Hand dienen soll. Damit ist das Instrument des Kassenkredits eher als Ausnahme denn als Regel in das fiskalische Instrumentarium der Kämmerer eingeführt worden.

Eine ununterbrochene Inanspruchnahme von Kassenkrediten hat den Charakter eines Dauerdispos auf und erfüllt damit - zumindest nach dem bisherig geltenden Recht - ihre eigentliche Zweckbestimmung nicht. Den Kassenkrediten ist jedoch demgegenüber - nicht zuletzt auf Grund von steuerpolitischen Maßnahmen des Bundes bzw. den damit einhergegangenen Mindereinnahmen - im Laufe der Jahre in stetig wachsendem Umfang, mittlerweile bundesweit, die Rolle des Ausgleichspostens der Haushaltsfehlbeträge und damit des Ergebnishaushaltes zugekommen. So ist zunehmend die vom Gesetzgeber eigentlich zu fordernde Abgrenzung des Kassenkredits zum Kommunaldarlehen (Investitionskredit) nicht länger klar zu erkennen. Durch die Hinweise und Erläuterungen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung - Sechster Teil (hier: zu § 105 HGO Nr. 5 und 6) wird vielmehr eine revisorische Grauzone deutlich. Dies bedeutet, dass ein hohes Maß an Interpretations- und Ermessenspielräumen besteht, denen mit entsprechenden Prüfungsmethoden und -strategien zu begegnen ist, um die sachgerechte Umsetzung des Haushaltsplanes stringent nachvollziehen.

Aus der Sicht der Revision ist damit auf Grund der Vorgaben die Vorgehensweise hinsichtlich der Aufnahme bzw. der Verwendung von Kassenkrediten eingehend zu beachten.

Revisionsamt

Als Vorbemerkung gilt, dass für größten Teil der städtischen Schulden nach den Vorgaben des Portfolio-Beirats die Absicherung des Zinsänderungsrisikos durch Abschluss längerfristiger Darlehensverträge vorgegeben ist. Bei einem Teilbereich des Kreditportfolios wird es für vertretbar gehalten, das kurzfristige Zinsniveau auszunutzen. Die entsprechende Mittelverwendung im investiven Bereich, finanziert sowohl durch das EK, aber auch das FK, wird über Anlagendeckungsgrade ausgedrückt.

Die Kassenkredite werden bei der Universitätsstadt Giessen in der Regel bei kurzfristigem Bedarf als Überziehungskredite über die Geschäftskonten aufgenommen. Die Grundlage hierfür stellt die von der Kämmerei/Abteilung Zahlungsverkehr täglich aufzustellende Liquiditätsprognose dar, welche den jeweiligen Schuldenstand des Vortages fortschreibt. Grundlage der Prognose stellen die Daten der Kontoauszüge, der Überschuss bzw. Fehlbetrag des Vortages sowie die zu erwartenden Veränderungen (Zahlungsvorgänge die ausgelöst oder erwartet werden, und von daher in den Kontoauszügen noch nicht berücksichtigt sind) dar.

Die Liquiditätsprognose führt im Ergebnis zu einer so zu erwartenden Bestandsveränderung, welche bei positiver Veränderung i. d. R. zu einer entsprechenden Rückzahlung aufgenommener Überziehungskredite führt, oder im anderen Fall zu einer weiteren Aufnahme derselben.

Wir haben im Rahmen der Kassenprüfungen des Jahres 2018 auf die entsprechende Liquiditätsanpassung geachtet. Berichtsrelevante Beanstandungen haben sich hierbei ebenso wie den Kassenprüfungen nicht ergeben. Die Entwicklung der Kassenkredite war im Berichtsjahr 2018 und danach vor allem auch durch die Umsetzung des KSH¹⁰, der Hessenkasse und damit einhergehende Kreditverlagerungen zugunsten der Stadt Giessen geprägt. Faktisch bestanden nach Mitteilung durch die Kämmerei seit 15.12.2017 keine Kassenkredite mehr¹¹. Gleichzeitig sind in diesem Zeitraum auch hohe Steuereinzahlungen und Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen.

Zur perspektivischen Entwicklung dieser Entschuldung, deren Umsetzung und generell zu den Kassenkrediten wird vom Revisionsamt im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse berichtet.

¹⁰ Hinweis: Der Austritt aus dem KSH ist zwischenzeitlich erfolgt.

¹¹ E-Mail-Schriftverkehr der Kämmerei an das Revisionsamt vom 20.11.2018

7 Haushaltsrechtliche Beurteilung des Jahresabschlusses

Die anschließende Beurteilung des Jahresabschlusses basiert auf den von der HGO in den § 128 Abs. 1 Nr. 1 - 6 vorgegebenen Prüfaufgaben und den daraus abgeleiteten Anforderungen der §§ 53 ff. HGrG.

Zusätzlich hat das Revisionsamt gem. § 131 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Nr. 1 HGO im Jahresabschluss zu prüfen, ob die Verwaltung bei ihrer Aufgabenerfüllung zweckmäßig und wirtschaftlich gehandelt hat.

Durch die Prüfung war sicherzustellen, dass auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften, die sich nicht explizit auf den Jahresabschluss beziehen, beachtet wurden. Hierzu zählen insbesondere Vorschriften zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung, der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan. Darüber hinaus sind städtische Bestimmungen zu beachten. Sofern Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorgaben festgestellt wurden, sind diese bei den aufgeführten Punkten dokumentiert.

Die nachfolgenden Ausführungen beinhalten folglich eine Beurteilung des Jahresabschlusses 2018 nach den Anforderungen des § 128 ff. HGO. Diese Beurteilung ist eine Grundlage für den in diesem Bericht anzufertigenden Abschlussvermerk des Revisionsamtes.

Die Auswertung der bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 gewonnenen Erkenntnisse erfolgte durch das Revisionsamt in Abstimmung mit den Angaben der Verwaltungseinheiten.

7.1 Fragenkatalog

Einleitung

Wir haben Checklisten als Basis für die Prüfungsvorbereitung und Grundlage der Prüfungsdurchführung genutzt. Der Abgleich der uns seinerzeit gegenüber erteilten Auskünfte und vorgelegten Unterlagen mit den Erkenntnissen aus der Prüfung ist nachfolgend anhand ausgewählter Prüfungsschritte und eines Fragenkataloges zum Jahresabschluss 2018 erfolgt. Sofern dazu Erläuterungen erforderlich sind, werden diese den Ausführungen angefügt.

Ansprechpartner waren neben -20- weitere Fachämter, wobei sich die nachfolgenden Informationen im Wesentlichen auf die Angaben von -20- (Kämmerei) stützen. Die Inhalte der durch das Revisionsamt an die Kämmerei zugestellten Checklisten wurden durch die Kämmerei bearbeitet.

Konkrete Hinweise, ob es zu Abweichungen gegenüber den Angaben zur Prüfung der Jahresabschlüsse 2014 ff. kam, sind den zurückgesendeten Unterlagen nicht schlüssig zu entnehmen. Wir haben daher anhand von Stichproben nachvollzogen, ob es signifikante Abweichungen in den Antworten gegenüber den Vorjahren gab. Nach unseren Erkenntnissen ist dies nicht der Fall. Insofern haben wir die vorliegenden Antworten der durch die Kämmerei übersandten Checklisten entsprechend ausgewertet und die Ergebnisse nachfolgend zusammengetragen.

7.1.1 Vollständigkeit der Dokumentation

- **Prüfungsfrage:** Liegen die nachfolgenden Dokumentationen vor?
 1. Systematischer Aufbau der Buchführung (Kontenrahmen, Kontenplan)
 2. Sicherung der Vollständigkeit der Konten (gegen Verlust und Manipulation)
 3. Vollständige und verständliche Aufzeichnungen (Lesbarkeit, verständliche Sprache)
 4. Beleggrundsatz (Verweistechnik vom Beleg auf die Buchung und von der Buchung den Beleg, z. B. numerisch)
 5. Einhaltung der Aufbewahrungs- und Aufstellungsfristen

6. Sicherung der Zuverlässigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens durch ein der Art und Größe der Kommune dokumentiertes internes Kontrollsystem (IKS)
7. Zeitgerechtigkeit (zeitliche Nähe der Aufzeichnungen und Buchung in richtiger zeitlicher Reihenfolge)
8. Erkennbarkeit ursprünglicher Aufzeichnungen bei Änderungen

- **Prüfungsergebnis:** Über Stichproben und durch die unterjährige begleitende Prüfung konnte festgestellt werden, dass die Ziffern 1 bis 8 im Wesentlichen beachtet wurden. Die Abschlussbuchungen können nur teilweise nachvollzogen werden, da der Abschluss nicht vollständig ist. Die Fristen wurden beachtet.

Als eine Summe von Maßnahmen und Instrumenten sowie organisatorischen Regelungen ist das IKS Bestandteil der internen Überwachung, die durch die Fachämter sicherzustellen ist. Durch die Kämmerei und das Revisionsamt erfolgen hierbei z. B. über die Anpassung von Dienstanweisungen oder die Hinweise zur Beachtung haushaltsrechtlicher und buchungstechnischer Vorgaben regelmäßig Handlungsempfehlungen. Die Erkenntnisse aus dem IKS waren sowohl in Bezug auf die Prozessabläufe als auch zur Auswahl der sachgerechten Prüfungsmethodik in die Prüfungsplanung integriert. Auf entsprechende Fehler und Unrichtigkeiten wurde in diesem Schlussbericht hingewiesen.

7.1.2 Einhaltung der Rechenschaftsgrundsätze

- **Prüfungsfrage:** Sind die nachfolgenden Grundsätze beachtet worden?
 1. Recht- und Ordnungsmäßigkeit (Einhaltung der finanziellen Vorgaben der Haushaltssatzung.)
 2. Richtigkeit bzw. Wahrheit (Aufzeichnungen müssen sich zum einen mit den Dokumenten und zum anderen mit der Realität decken. Es gilt der Grundsatz der Objektivität, d. h. Nachprüfbarkeit sowie Willkürfreiheit, z. B. bei der Bildung von Rückstellungen.)
 3. Vergleichbarkeit (Aus Gründen der Vergleichbarkeit/Stetigkeit sind Bezeichnung-, Bewertungs- oder Ausweisänderungen zu erläutern.)

4. Klarheit (möglichst eindeutige Bezeichnungen, geordnete und verständliche Unterlagen)
5. Übersichtlichkeit und Einhaltung des Saldierungsverbotes/Bruttoprinzips (Posten der Aktivseite dürfen nicht mit der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden.)
6. Vollständigkeit (Erfassung aller buchungspflichtigen Vorgänge in der Buchhaltung und Vollständigkeit von Bilanz.)
7. Stichtagsprinzip (relevant ist der Bilanzstichtag unter Berücksichtigung Wert aufhellender Tatsachen - unter Wert aufhellenden Tatsachen versteht man (negative und positive) Ereignisse, die am Bilanzstichtag bereits bestanden, aber erst zwischen Abschlussstichtag und Bilanzaufstellung bekannt werden.)
8. Grundsatz der Einzelbewertung
9. Aktivierungsgrundsatz (wann liegt ein Aktivum vor? Grundsatz: Prinzip der selbstständigen Verwertbarkeit.)
10. Passivierungsgrundsatz (wann liegt ein Passivum vor? Grundsatz: Prinzip der Verpflichtung, der wirtschaftlichen Belastung und der Quantifizierbarkeit.)
11. Periodisierungsprinzip (Zuordnung zum richtigen Abrechnungszeitraum.)
12. Wirtschaftliche Relevanz/Wesentlichkeit (Die Angaben im Abschluss müssen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Verständlichkeit des Abschlusses auf die relevanten Informationen beschränkt bleiben.)
13. Öffentlichkeit (Alle für die Adressaten notwendigen Informationen müssen in einer Weise veröffentlicht werden, dass die Stadtverordnetenversammlung und jede/r interessierte Bürger/in oder Unternehmer/in ohne großen Aufwand Zugang zu den wesentlichen Informationen oder Ergebnissen des Rechnungswesens erhalten können.)
14. Aktualität (Es muss ein unmittelbarer zeitlicher Bezug zwischen dem Zeitraum, über den Rechenschaft gegeben wird und dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Rechenschaft bestehen.)
15. Erstellung der Bilanz (mit dazugehörigen Ein- und Ausgangsrechnungen.)

- **Prüfungsergebnis:** Nach unseren Prüfungsfeststellungen, den uns vorliegenden Unterlagen und den uns gegenüber erteilten Auskünften und Informationen gewährleisten der auf Grundlage der HGO, der GemHVO, der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO und des Kommunalen Verwaltungskontenrahmens (KVKR) erstellte Jahresabschluss und die Bilanz **nicht** in jedem Sachverhalt eine vollständige Abbildung sowie klare und übersichtliche Ordnung des Buchungsstoffs. Die Einhaltung der unter Punkt 1.-15. aufgeführten Grundsätze wurde unterjährig sowie in der Prüfung des Jahresabschlusses nach Stichproben geprüft.

Auf wesentliche Abweichungen oder berichtsrelevante Feststellungen haben wir in diesem Schlussbericht hingewiesen. Die Einhaltung der genannten Rechenschaftsgrundsätze kann daher **nicht** uneingeschränkt testiert werden.

- **Prüfungsfrage:** Sind die Rückstellungen im Jahresabschluss 2017 nach der gleichen Berechnungsmethode ermittelt worden, wie sie für die Berechnungen der Rückstellungen für die EB 2009 angewandt wurden?
- **Prüfungsergebnis:** Nach den uns erteilten Auskünften und Informationen von -20- wurden im Jahresabschluss 2017 die gleichen Berechnungsmethoden für die Rückstellungen („Bilanzstetigkeit“) angewandt.

Änderungen aufgrund von Prüfungsergebnissen der Vorjahre wurden daher **nur in Teilen** umgesetzt. Auf die Prüfungsfeststellungen wird verwiesen.

- **Prüfungsfrage:** Wurden die verbindlichen Mustervorlagen (Finanzrechnung) genutzt bzw. im Jahresabschluss 2017 ein Abgleich zu den tatsächlich benutzten Vorlagen durchgeführt?
- **Prüfungsergebnis:** Nach den Prüfungsfeststellungen und den uns erteilten Auskünften und Informationen von -20- wurden im Jahresabschluss 2017 die verbindlichen Mustervorlagen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben angewandt.

- **Prüfungsfrage:** Wurden bei vorangehenden Prüfungen ermittelte Mappingfehler in der Vermögens- und Ergebnisrechnung identifiziert und korrigiert?

Hierbei handelte es sich z. B. um Konten der Aktivseite, die Habensalden auswiesen; Ertragskonten, die dem Aufwand zugeordnet wurden; fehlende Zuordnung von Konten zu Finanzbuchungsgruppen oder um Konten, die entgegen der Erwartung gebucht wurden (z. B. Aktivkonten im Haben, Erträge im Soll)?

- **Prüfungsergebnis:** Nach den Prüfungsfeststellungen und den uns erteilten Auskünften und Informationen von -20- wurden wie auch zu den Vorjahren 2009-2016 im Jahresabschluss 2017 die Summensaldenlisten nach Konten mit umgekehrten Vorzeichen durchgesehen und entsprechende Anpassungen vorgenommen. Ebenso wurde eine Analyse der Zuordnung aller Konten in die entsprechenden Posten der Vermögens- und Ergebnisrechnung vorgenommen. Daneben wurde durch -20- die Konten ermittelt, die für die Zwecke der Finanzrechnung nicht zugeordnet wurden. Besonders bei den direkt bebuchbaren Konten, die entweder im Soll oder im Haben bebucht wurden und für die keine Finanzbuchungsgruppe hinterlegt war, wurde durch -20- die entsprechende Korrektur vorgenommen. Damit ist nach Aussage von -20- sichergestellt, dass der Ausweis in der Finanzrechnung korrekt erfolgt. Die Summensaldenlisten wurden daraufhin untersucht, ob hierbei Konten mit unerwarteten Vorzeichen bestanden. Die Analyse der dahinter liegenden Buchungen wurde veranlasst und entsprechenden Anpassungen wurden durchgeführt. Wir haben im Rahmen der Prüfung diese Anpassungen stichprobenweise nachvollzogen. Auf die Anmerkungen im Jahresabschluss 2017 auf Seite 114 hinsichtlich der Differenzen bei den fortgeschriebenen Ansätzen zwischen Ergebnis- und Finanzrechnung wird verwiesen.
- **Prüfungsfrage:** Sofern unverständliche bzw. unvollständige Buchungstexte bestanden: wurden diese auf Plausibilität, Vollständigkeit und die korrekte Bezeichnung (damit auch die Zuordnungsmerkmale zur Filterung bzw. Berichtsgenerierung) untersucht?

Revisionsamt

- **Prüfungsergebnis:** Nach den Prüfungsfeststellungen und den uns erteilten Auskünften wurde dies veranlasst.

- **Prüfungsfrage:** Bei den Forderungen / Verbindlichkeiten wurden Abstimmungsprobleme zwischen Hauptbuch- und Nebenbuchhaltung festgestellt. Ebenso wurde die „Sollstellung“ durch die Fachämter, die entsprechende Auszifferung sowie die Schnittstellenprüfung zur Lohnbuchhaltung LoGa als noch nicht sachgerecht bewertet. Konnten diese Sachverhalte geklärt werden?

- **Prüfungsergebnis:** Es wurde aussagegemäß zu den Forderungen / Verbindlichkeiten die Umsetzung der nachfolgenden Empfehlungen sukzessive in die Wege geleitet:
 - ❖ Es besteht die Implementierung einer monatlichen Abstimmungsroutine für die als Module ausgeformte Hauptbuch- und Nebenbuchhaltung (Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung).

 - ❖ Hinsichtlich der Auszifferung erfolgte die Delegation der nicht zuordenbaren Zahlungen zur Klärung an die Fachämter. Der Rücklauf ist dokumentiert.

 - ❖ Bezogen auf die „Sollstellung“ wurde die monatliche interne Abstimmung mit der Übersicht aller erstellten Zahlungsbescheide veranlasst.

 - ❖ Die Funktionskontrolle des separaten Abrechnungsverfahrens LoGa erfolgt aussagegemäß im Zuge der Schnittstellenübernahmen und wurde über Stichproben und im Wege einer zwischen dem Revisionsamt und der Kämmerei gemeinsam veranlassten und durchgeführten Erhebung zum IKS der Stadt Giessen nachvollzogen. Aussagegemäß erfolgt die Abstimmung der nicht integrierten, aber als Modul geführten Anlagenbuchhaltung ebenfalls regelmäßig.

Revisionsamt

- ❖ Die Prüfung der Periodenabgrenzung durch Vollständigkeitskontrollen ist regelmäßiger Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung der Kämmererei. Über Cut-Off-Tests wird z. B. für die letzten 5 Rechnungen vor und der ersten 5 Rechnungen nach Stichtag eine Überprüfung der Umsatzerfassung auf korrekte Periodenabgrenzung durchgeführt. Eine monatliche Abstimmung des internen Leistungsaustausches erfolgt über die Kontrolle der Belege.
- ❖ Hinsichtlich der Einstellungen der Konten (z. B. die zugeordnete Sachkonten- oder Finanzbuchungsgruppe, der Gliederungscode etc.; Kontenschemas) wurden Feststellungen getroffen, die sich auf die damit zu generierenden Auswertungen bzw. die Statistiken beziehen. Hier wurden die erforderlichen Anpassungen vorgenommen. Die Umsetzung wird in den folgenden Jahresabschlussprüfungen nachvollzogen.
- ❖ Es wurden weitere Empfehlungen ausgesprochen, denen die Stadt gefolgt ist bzw. die sukzessive vorgenommen werden. Danach wurde eine zentrale Verantwortung die Jahresabschlusserstellung für die gesamte Buchhaltung eingerichtet. Die Abstimmung mit ekom21 zur Behebung der Mängel wurde durchgeführt.
- ❖ Das Kontierungshandbuch wurde um eindeutige Arbeitsanweisungen (u. a. Buchungssätze für die wesentlichen Geschäftsvorfälle) für die laufende Buchhaltung sowie Arbeitsanweisungen für routinemäßige Abstimmungen ergänzt.
- ❖ Die regelmäßige Qualitätssicherung der Erfassung, Bewertung und Fortschreibung des Anlagevermögens mit anschließender Fertigstellung ist Aufgabe der Anlagebuchhaltung. Um zu vermeiden, dass der Investitionscharakter nicht gegeben ist, sind im Rahmen der Abstimmung der Konteneinrichtung und der korrekten Zuordnung unterjährig durch -20- Stichproben vorzunehmen. Die gilt auch für die erforderlichen Umbuchungen in den Aufwand, da diese Vorgänge Auswirkungen auf die Finanzrechnung und die statistischen Meldungen haben.

Im Rahmen der unterjährigen Prüfung durch das Revisionsamt konnten wir uns davon überzeugen, dass im Haushaltsjahr 2018 solche Sachverhalte anzutreffen waren, deren Korrektur wir veranlasst haben. Nach Auskunft von -20- gehört die regelmäßige Überprüfung der Zuordnung zu den Maßnahmen der internen Qualitätssicherung der Kämmerei und wird bezogen auf die Feststellungen in vorangehenden Prüfungen sowohl unmittelbar, aber auch für die Folgejahre beachtet.

- ❖ Um Redundanzen weitestgehend zu vermeiden, aber auch sicherzustellen, dass das IKS umgesetzt wird, wurde die Schaffung weiterer Schnittstellen zwischen der Gebührenbescheiderstellung und der Verbuchung in der FiBu („Sollstellung“) angeregt. Die Umsetzung wird in den folgenden Jahresabschlussprüfungen nachvollzogen.

7.1.3 Vollständigkeit des Ausweises

- **Prüfungsfrage:** Sind die nachfolgenden Unterlagen vollständig vorhanden:

1. Inventurunterlagen
2. Anlagenverzeichnisse,
3. Grundbuchauszüge und/oder Katasterauskünfte,
4. Kaufverträge (zum Beispiel bei Grundstückskäufen),
5. Verträge über Eigentumsvorbehalt und Sicherungsübereignungen,
6. Miet- und Leasingverträge,
7. Treuhandverträge,
8. Erbbaurechtsverträge,
9. Lizenzverträge,
10. Zuwendungsbescheide (erhaltene und gegebene)
11. Zusammenstellungen über Zu- und Abgänge innerhalb des Zeitraums zwischen Durchführung der Inventur und Erstellung des Jahresabschlusses (mit dazugehörigen Ein- und Ausgangsrechnungen).

- **Prüfungsergebnis:** Die entsprechenden Fachämter wurden befragt. Die Prüfungsunterlagen wurden angefordert. Sie wurden stichprobenweise eingesehen und lagen als anerkannte Arbeitsgrundlagen vor. Auf die Ausführungen unter Nr. 3.4.5. des Jahresabschlusses 2018 (Sonstige finanzielle Verpflichtungen, Seite 122) wird verwiesen.

Danach ergaben sich nicht bilanzierte finanzielle Verpflichtungen in Höhe von rd. 96,8 Mio. €. per 31.12.2016, deren Dokumentation rechtskonform im Anhang zum Jahresabschluss erfolgt. Hier sind u. a. Versicherungen, Miet-, Wartungs-, Leasing- und sonstige Verträge sowie finanzielle Verpflichtungen z. B. aus Dienst- und Arbeitsverhältnissen sowie Zuschüsse an Verbände und Anstalten bzw. leistungsorientierte Zuwendungsverträge aufgeführt.

Der Vorteil einer Wahl des vom Verordnungsgeber erlaubten Überprüfungszeitraums (Hinweise/VV zu § 36 GemHVO (Inventurvereinfachungen)) wird in der Reduzierung des damit verbundenen Aufwands gesehen. Auf die bis zum 31.12.2016 anzuwendenden Erlassvorschriften zur Erleichterung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse der Kommunen in Hessen wird an dieser Stelle verwiesen. Hierzu ist anzumerken, dass es im Verlauf des Jahres 2017 weitere Erleichterungsbestimmungen gab, die für die Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 sozusagen rückwirkend Anwendung finden und die von der Universitätsstadt ausagegemäß zumindest in Teilen in Anspruch genommen werden konnten. Hierzu gehören auch die Vorschriften zur Inventur. In der Konsequenz ist im Jahresabschluss aufgezeigt (Nr. 3.4.5., Seite 122), dass bei der Universitätsstadt Giessen keine jährliche Erhebung erfolgt. Stattdessen soll der Abgleich zwischen Buchbestand und tatsächlich vorhandenen Vermögensgegenständen ausgehend von der Eröffnungsbilanz erst wieder im Jahr 2019 zum 31.12.2018 erfolgen.

Die von der Stadt genannten, aber auch durch Vorschriften ermessensbezogen anwendbaren Wahlmöglichkeiten berücksichtigend, kommen wir unter Würdigung dieser Vorschriften im Ergebnis bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 erneut auf die Inventur bzw. die Umsetzung weiterer Vereinfachungsregelungen zurück.

- **Prüfungsfrage:** Wurden die Bestände des Anlagevermögens seit der Eröffnungsbilanz durch Einzelerfassung sämtlicher Zu- und Abgänge fortgeschrieben? Wenn ja, ist die Fortschreibung zuverlässig? Wenn ja, über welches Kontrollinstrument wurde die Zuverlässigkeit bestätigt?
- **Prüfungsergebnis:** Ja. Es bestehen nach Auskunft von -20- Sammelanlagen für bewegliches Anlagevermögen getrennt nach Produktbereichen. Der Abgleich über die Finanzrechnung (Zu/Abgänge Anlagen, Zu/Abgänge für Anlagen im Bau) erfolgt in angemessenen Zeitabständen.

7.1.4 Einhaltung der Kapitalerhaltungsgrundsätze

- **Prüfungsfrage:** Sind die nachfolgenden Kapitalerhaltungsgrundsätze eingehalten worden?
 1. Vorsichtsprinzip (Die Kommune sollte sich nicht reicher, sondern eher ärmer rechnen, als sie ist, z. B. durch Einhaltung des Anschaffungskosten- oder Niederstwertprinzip).
 2. Realisationsprinzip (Konkretisierung des Vorsichtsprinzips: Zu welchem Zeitpunkt entsteht ein Ertrag - wann erfolgt der Gefahrenübergang?)
 3. Imparitätsprinzip (Konkretisierung des Vorsichtsprinzips: nicht realisierte (negative) Erfolgsbeiträge oder Aufwand werden bereits vor dem Gefahrenübergang erfasst.)
 4. Intergenerativer Gerechtigkeit (Der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode soll regelmäßig durch die Erträge derselben Periode gedeckt sein).
- **Prüfungsergebnis:** Die vorstehenden Kapitalerhaltungsgrundsätze wurden nach den Aussagen von -20- im Wesentlichen beachtet. **Auf die Aussagen zur Bilanzposition „Forderungen“ und die Einschränkungen im Abschlussvermerk wird verwiesen.**

7.1.5 Vollständigkeit der Unterlagen für die Bewertung der Bilanzpositionen

- **Prüfungsfrage:** Sind die nachfolgenden Unterlagen vollständig vorhanden?

1. Dokumentation der Wertermittlung, in diesem Zusammenhang auch Übersicht über unterlassenen und durchgeführten Instandhaltungsmaßnahmen (Dokumentation der Begründung von Abschlägen),
 2. Abschreibungstabellen (landesweit vorgegebene und stadtinterne),
 3. Dokumentationen über Berichtigungen der Eröffnungsbilanz.
- **Prüfungsergebnis:** Unterlagen zu den Ziffern 1. bis 3. sind vorhanden. Instandhaltungsrückstellungen, basierend auf städtischen Vorgaben, wurden 2017 **nicht** gebildet.

7.1.6 Software für Buchführungsprogramm

Die Stadt verwendet für das Gemeindefinanzrecht nach der HGO das Programm „nsk“. Nach § 131 Abs. 1 Ziffer 4 in Verbindung mit § 111 Abs. 2 HGO ist das Rechnungsprüfungsamt (Revisionsamt) verpflichtet, das für die Buchführung eingesetzte Programm vor der Anwendung zu prüfen. Hierzu bedarf es einer rechtzeitigen Ankündigung des Anwenders zum Einsatz des Programms. Prüfungsmaßstab ist nach § 5 GemKVO die fachliche Eignung und die formale Freigabe des Programms durch den Bürgermeister/die Oberbürgermeisterin.

- **Prüfungsfrage:** Ist organisatorisch als Teil des internen IKS durch Dienstanweisung sichergestellt, dass rechtzeitig vor der Einführung von finanzrelevanter Software das Rechnungsprüfungsamt informiert wird und alle Informationen für eine Prüfung nach § 131 Abs. 1 Ziffer 4 HGO zur Verfügung gestellt werden?
- **Prüfungsergebnis:** Eine Dienstanweisung, die diesen Sachverhalt regelt, ist nicht vorhanden. Das Revisionsamt wird vor der Einführung von finanzrelevanter Software nach Aussage von -20- (und -16-) rechtzeitig informiert und alle für eine Prüfung erforderlichen Informationen werden zur Verfügung gestellt. Die entsprechende Dokumentation der eingesetzten, finanzrelevanten Software ist nach den Stichproben noch verbesserungsfähig.
- **Prüfungsfrage:** Ist durch das IKS sichergestellt, dass keine ungeprüften finanzrelevanten Programme im Echtbetrieb eingesetzt werden?

- **Prüfungsergebnis** Durch die Einhaltung intern vorgegebener Organisations- und Prozesswege und die integrative Sichtweise des Softwareeinsatzes wird nach Information durch -16- sichergestellt, dass keine ungeprüften finanzrelevanten Programme im Echtbetrieb eingesetzt werden.

7.1.7 Berechtigungskonzept

Das Berechtigungskonzept hat den Charakter einer verbindlichen Vorgabe. Neben der Dokumentation ist hierbei dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Das Berechtigungskonzept muss aktuell, vollständig und transparent aufgebaut und dokumentiert werden. Die Systemadministration hat die Vergabe der Berechtigung unter den Aspekten Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Datenschutz zu steuern. Die Checkliste zum Berechtigungskonzept wurde der Kämmerei -20- zugeleitet und bezogen auf Einzelfragen mit -16- besprochen.

- **Prüfungsfrage**: Wer ist für die Aktualität und Pflege des Berechtigungskonzeptes verantwortlich?
- **Prüfungsergebnis**: Die Kämmerei.
- **Prüfungsfrage**: Haben sich Anhaltspunkte ergeben, wonach das Berechtigungskonzept nicht entsprechend der eingangs aufgezeigten Vorgaben entspricht?
- **Prüfungsergebnis**: Nein.
- **Prüfungsfrage**: Ist die Berechtigungskontenverwaltung organisatorisch und bezogen auf die Systemeinstellungen nachvollziehbar dokumentiert? Werden Änderungen und hier: die Änderung von Stammdaten sowie Zugriffskontrollen dokumentiert? Sind solche Berechtigungen über das 4-Augen-Prinzip unterschiedlichen Benutzern zugeordnet?
- **Prüfungsergebnis**: Es ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass diese Anforderungen nicht erfüllt wurden.

- **Prüfungsfrage:** Ist bei Buchungen sichergestellt, dass Funktionstrennungen z. B. für Stornierungen existieren und dass z. B. bei der Aufhebung von Sperrungen zuvor entsprechende Kontrollaktivitäten erfolgen?
- **Prüfungsergebnis:** Es ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass diese Anforderungen nicht erfüllt wurden.

7.1.8 Grundstruktur des Jahresabschlusses und der Bilanz

Für die Prüfung müssen die Verantwortlichen davon überzeugt sein, dass nach bestem Wissen die notwendigen und richtigen Buchungen vorgenommen wurden. Dies beinhaltet, dass Zweifel in der Auslegung oder Beurteilung dokumentiert und von den zuständigen Stellen eine Entscheidung für die Buchungen herbeigeführt wurden.

- **Prüfungsfrage:** Sind die Vermögensgegenstände/Schulden vollständig erfasst, tatsächlich vorhanden und der Stadt zuzurechnen (Bilanzwahrheit = Richtigkeit und Vollständigkeit der Bilanzposten)?
- **Prüfungsergebnis:** Die Vermögensgegenstände und Schulden der Stadt wurden nach den Prüfungsfeststellungen und nach Aussage von -20- richtig und vollständig erfasst und bewertet.

Auf die dazu erhobenen Prüfungsfeststellungen und den Abschlussvermerk wird verwiesen.

- **Prüfungsfrage:** Sind die Vermögensgegenstände/Schulden aus Sicht der Verwaltung im Sinne der gesetzlichen Vorschriften auf den richtigen Konten ausgewiesen (Bilanzklarheit)?
- **Prüfungsergebnis:** Die Bilanz ist nach Aussage von -20- gemäß § 49 GemHVO sachgerecht gegliedert. Die Buchung in Konten erfolgte anhand des Kommunalen Verwaltungskontenrahmens (KVKR).

Aus Sicht der Verwaltung (-20-) sind die Vermögensgegenstände und Schulden auf den richtigen Konten ausgewiesen. Auf die Erkenntnisse vorangehender Prüfungen wird verwiesen. Danach wurden lt. -20- die dort getroffenen Feststellungen im Zeitverlauf nachjustiert und die entsprechenden Änderungen in den Kontierungen vorgenommen. Stichproben haben dazu keine relevanten Feststellungen ergeben. Die regelmäßige Umsetzung wird im Rahmen der Prüfung der nachfolgenden Jahresabschlüsse nachvollzogen.

7.1.9 Kontrollumfeld für den Jahresabschluss und die Bilanz

Für die Prüfung müssen die Verantwortlichen davon überzeugt sein, dass das interne Kontrollsystem (IKS) systematisch die erforderlichen Arbeitsschritte im Verwaltungsablauf erfasst und somit die Anforderungen einer lückenlosen Kontrollkette erfüllt. Die Antworten erfolgten durch die Verwaltung.

Für die zukünftigen Prüfungen gelten die Antworten als Beurteilungsgrundlage.

- **Prüfungsfrage:** Hat der Magistrat geeignete Maßnahmen getroffen und ein Überwachungssystem eingerichtet, damit den Fortbestand der Stadt gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden? Den Fortbestand der Stadt gefährdende Entwicklungen wären gegeben, wenn die Haushaltswirtschaft nach § 92 HGO - stetige Erfüllung der Aufgaben - nicht mehr gesichert ist.
- **Prüfungsergebnis:** In den städtischen Dienstanweisungen sind nach Aussage von -20- für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes und das Anordnungswesen Regelungen getroffen, mit denen u. a. die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert werden soll. Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen.
- **Prüfungsfrage:** Welche speziellen Maßnahmen zur Korruptionsprävention wurden ausgeführt?

- **Prüfungsergebnis:** Der Magistrat hat bei seiner Geschäftsführung auch die Gefährdung durch Korruptionsfälle zu berücksichtigen. Ein Merkblatt zur Korruptionsbekämpfung wurde an alle Beschäftigten der Stadt ausgehändigt. Des Weiteren wurden die Hinweise zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen und ein Merkblatt über die Annahme von Belohnungen und Geschenken ausgehändigt. Bei Neueinstellungen wird sowohl auf die Korruptionsprävention hingewiesen als auch das Merkblatt zur Korruptionsbekämpfung an die Beschäftigten ausgehändigt. Die Aushändigung ist durch Unterschrift zu bestätigen. Ein Korruptionsbeauftragter ist seit 2016 vorhanden.
- **Prüfungsfrage:** Im letztmalig kameralen Schlussbericht 2008 wurde auf Interessenkonflikte aus bestimmten Arbeitsbereichen (z. B. MWB) und im Rahmen vergleichender Prüfungen auch auf die Beachtung von § 26 a HGO hingewiesen. Sind demzufolge weitergehende Regelungen im Sinne der Korruptionsprävention des Landes, z.B. durch erweiterte Auskünfte über wirtschaftliche und persönliche Verhältnisse von Entscheidungsträgern, Ehrenerklärungen für Korruptionsprävention oder die Einrichtung einer Ombudsfrau oder eines Ombudsmann eingeführt worden?
- **Prüfungsergebnis:** Die Mandatsträger der Stadt sind darüber informiert, dass sie ihrer Anzeigepflicht nach § 26 a HGO nachzukommen haben. Dies wird von der Verwaltung als ausreichend angesehen. Die Einführung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention ist durch den Magistrat vorgesehen. Ein Korruptionsbeauftragter wurde ab 2017 eingerichtet.
- **Prüfungsfrage:** Werden die Anlagenbuchhaltung, Anlagenverwaltung, Finanzbuchhaltung, Benutzerverwaltung getrennt (Wahrung des Mehraugenprinzips)?
- **Prüfungsergebnis:** Das Mehraugenprinzip wird aussagegemäß in allen Fällen gewahrt.
- **Prüfungsfrage:** Gibt es ein Rechnungseingangsbuch? Wenn nicht: warum nicht?
- **Prüfungsergebnis:** Ein Rechnungseingangsbuch wird derzeit nach Aussage von -20- nicht geführt, da die internen Überwachungskriterien und -mechanismen ausreichend seien.

7.1.10 Zuweisungen

Zuweisungen, für die konkrete Bewilligungsbescheide vorliegen, sind als Forderungen zu aktivieren und gleichzeitig als Sonderposten zu passivieren. Die zeitliche Verzögerung des Geldflusses ist unerheblich. Der gleichmäßigen Auflösung des Sonderpostens mit der Abschreibung ist der Vorzug zu geben. Die Antwort erfolgte durch die Verwaltung.

- **Prüfungsfrage:** Sind alle bis zum 31.12.2018 eingegangenen Bewilligungsbescheide als Forderungen aktiviert und als Sonderposten passiviert?
- **Prüfungsergebnis:** Ja. Nach Auskunft von -20- wird jedoch bei bewilligten Investitionszuwendungen ab dem 01.01.2009 ein SoPo erst passiviert, wenn der Mittelabruf der Zuwendungsmittel erfolgt. Mit der Buchung des Sonderpostens entsteht eine Forderung gegenüber dem Zuwendungsgeber. Diese Forderung kann erst aktiviert werden, wenn die Zuwendungsvoraussetzungen vorliegen. Mit Mittelabruf werden die bis zu diesem Zeitpunkt geleisteten Auszahlungen für die Investition nachgewiesen. Die Zuwendungsvoraussetzungen liegen nur für die bereits erfolgten Investitionsauszahlungen vor.

7.1.11 Wertsicherungsklauseln

- **Prüfungsfrage:** Bestehen für Grundstückskaufverträge Wertsicherungsklauseln, die in der Bilanz/dem Jahresabschluss nicht als Risiko erfasst sind?
- **Prüfungsergebnis:** Die Stadt hat mit verschiedenen Grundstückseigentümern Grundstückskaufverträge geschlossen, die eine Nachzahlungsklausel enthalten. Die Stadt hat die Grundstücke von den Grundstückseigentümern erworben.

Sollten die Grundstücke später durch die Aufstellung eines Bebauungsplans einer anderen Nutzungsart zugeführt werden, ergeben sich aufgrund der Grundstückskaufverträge Nachzahlungen auf die Kaufpreise. Der Nachzahlungsbetrag wird errechnet durch den Unterschied zwischen dem Erwerbspreis und dem neu bewerteten Preis für das jeweilige Grundstück.

Dieser Sachverhalt ist/wäre im Anhang zum Jahresabschluss unter „sonstige Angaben, sonstige finanzielle Verpflichtungen“ erläutert/zu erläutern. Nach Auskunft der Verwaltung liegen im Jahresabschluss 2018 keine werthaltigen Risiken vor, die bilanziell zu erfassen wären.

7.1.12 Geschäftsvorfälle

- **Prüfungsfrage**: Sind alle Geschäftsvorfälle bis zum 31.12.2018 erfasst?
- **Prüfungsergebnis**: Nach Auskunft von -20- sind alle Geschäftsvorfälle bis zum 31.12.2018 erfasst. Entgegen dieser Aussage wurden in diesem Schlussbericht anderslautende Feststellungen vor allem zu den fehlenden Buchungen bei den umF/umA und zum Forderungsmanagement getroffen.
- **Prüfungsfrage**: Wurden in der Aufstellung der Bilanz Prüfungsdifferenzen, z. B. bei den Werten der Grundstücke festgestellt?
- **Prüfungsergebnis**: Nein. Die ausgewiesenen Werte der Grundstücke stimmen mit den Bilanzausweisen überein.

7.2 Einhaltung des Haushaltsplanes - § 128 Abs. 1 Nr. 1 HGO

Nach § 95 HGO bildet der Haushaltsplan die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Stadt.

Er ist nach Maßgabe dieses Gesetzes und der hierzu erlassenen Vorschriften für die Haushaltsführung verbindlich.

7.3 Rechnungskontrolle - § 128 Abs. 1 Nr. 2 HGO

Die Prüfung gemäß § 128 Abs. 1 Nr. 2 HGO betrifft die einzelnen Rechnungsbeträge. Sie werden darauf geprüft, ob sie „sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind“.

Dies beinhaltet eine Prüfung darauf, ob die Buchungen durch die vorgelegten Belege begründet sind und ob die im Jahresabschluss angegebenen Summen aus den einzelnen Buchungen richtig errechnet worden sind.

Wir haben neben dieser belegorientierten Prüfung aus Sicht des IKS verschiedene Unterlagen zur (unterjährigen, die Prüfung des Jahresabschlusses nach § 128 ff. HGO vorbereitende und begleitende) Prüfung herangezogen. Insbesondere die rechnungsbegründenden Anlagen wurden hierbei in die Prüfung einbezogen. Ebenfalls wurden die entsprechenden Verwendungsnachweise Dritter, städtische Verwendungsnachweise, Bauvorhaben sowie System- und Einzelfallprüfungen der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsvorgängen (z. B. in den Querschnittsämtern, im Baubereich, im Bereich des Jugendamtes und des Schulverwaltungsamtes) nachvollzogen und mit einem entsprechenden Zustimmungs- oder Versagungsvotum versehen. Die Ergebnisse dieser begleitenden Prüfung und weiterer Geschäftsvorfälle und Prozesse aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen sind neben dem Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung den Fachämtern in Form von Berichten, Stellungnahmen, Informationen und Handlungsempfehlungen vermittelt worden. Die Dokumente sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt.

Zusätzlich wurden anlässlich der Jahresabschlussprüfung stichprobenweise weitergehende, buchungsbegründende Unterlagen, wie z. B. Satzungen, Verträge und Verwaltungsakte, vorgelegt.

Wir konnten uns zusammenfassend davon überzeugen, dass die Rechnungsbeträge belegt waren und dass aus den stichprobeweise überprüften Buchungen die Summen im Jahresabschluss zutreffend ermittelt worden sind.

7.4 Rechtmäßigkeitsprüfung - § 128 Abs. 1 Nr. 3 HGO

Das Revisionsamt hat anlässlich der Jahresabschlussprüfung zu bewerten, ob bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung richtet sich nur auf Vorgänge, die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft haben. Ergänzend bestimmt § 131 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Nr. 1 HGO, dass in der Jahresabschlussprüfung zu bewerten ist, ob bei der Aufgabenerfüllung der Verwaltung auch wirtschaftlich gehandelt wurde.

Dies gründet auf dem verbindlichen Haushaltsgrundsatz in § 92 II HGO, wonach die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist.

Zur Durchführung der Prüfungstätigkeiten liegt der Auswahl adäquater Prüfbereiche eine Risikoanalyse, die Bestandteil der Jahresprüfungsplanung des städtischen Revisionsamtes ist, zugrunde. Diese wird dem hauptamtlichen Magistrat zu Beginn jeden Haushaltsjahres zugeleitet.

Bei den Prüfungstätigkeiten konzentriert sich das Revisionsamt auf Fragen der Prozessqualität, die Beurteilung des IKS sowie auf die Analyse der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Hierzu wurden in diesem Schlussbericht zahlreiche Aussagen getroffen.

Auf den Abschlussvermerk wird verwiesen.

7.4.1 Kontenpflege und Belegwesen

In Bezug auf die genannten Anforderungen an die Rechtmäßigkeit wurde festgestellt, dass es auch im Jahresabschluss 2018 bei der Kontenpflege in der städtischen Buchhaltung noch Optimierungspotenzial gab, welches jedoch im Wesentlichen auf Nacharbeiten zu dem Umstellungsprozess zurückzuführen war.

Die aktuelle Diskussion zur Evaluierung der GemHVO ab 2016 auch auf dem Gebiet der Sachkontengliederung, den davon teilweise abweichenden Anforderungen der (bundesweiten) Finanzstatistik sowie mögliche zukünftige Einflüsse europäischer Rechtsprechung auf die kommunale Rechnungslegung sollten bei allen verantwortlichen Stellen für die externe Rechnungslegung der Universitätsstadt Giessen sorgfältig beobachtet werden.

Nach unseren Erfahrungen sind Umstellungen in der Kontengliederung nur langfristig möglich und müssen darüber hinaus immer auf die spezifischen Bedingungen der Universitätsstadt Giessen angepasst werden. Eine Umsetzung bedingt daher immer einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf.

Die in Vorjahren gegebenen Empfehlungen zur Kontenbereinigung bzw. zur Überprüfung der Kontenfindung im Ergebnisbereich wurde aussagegemäß durch die Kämmerei aufgegriffen und werden sukzessive umgesetzt. Diese Sachverhalte haben z. T. Bezug zu den Folgeabschlüssen. Sofern daher die entsprechenden Einrichtungen nicht korrekt erfolgen, sind damit u. U. unzutreffende Zuordnungen und Ausweise in den Komponenten des städtischen Rechnungswesens (vor allem der ER und der FR) die Folge.

Die Kontenpflege muss nach den Grundsätzen der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung darüber hinaus regelmäßig und zeitnah durchgeführt werden, damit die Buchhaltung auch für externe Sachverständige ihre Dokumentations- und Steuerungsfunktion erfüllen kann.

Entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorschriften wollen wir auf ergänzende, nachfolgende Optimierungsaspekte hinweisen:

- Die Ordnungsmäßigkeit der Buchhaltung schreibt vor, dass ein sachverständiger Dritter die Buchungen und die sich daraus ableitenden Informationen in angemessener Zeit nachvollziehen kann. Insbesondere der Buchungstext der Belege, aber auch der Belegaufbau und -anhang lässt hier noch Verbesserungsmöglichkeiten erkennen. Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen.

Alle Fachämter werden nochmals besonderes darauf hingewiesen, die Vorschriften der GemK-VO über das Anordnungs- und Belegwesen sowie die städtischen Dienstanweisungen zu beachten und entsprechend die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen, um zeitaufwendige Nachfragen und Korrekturen, die dann durch -20- abzarbeiten sind, zu vermeiden.

- Die Abstimmung zwischen Nebenbuchhaltung und Hauptbuchhaltung, z. B. die Überprüfung der tatsächlichen Erfassung der Ansprüche der Stadt, muss zeitnah und regelmäßig erfolgen und entsprechend dokumentiert werden. Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen.
- Unsere Prüfung bezog sich auch auf die Frage, ob Saldenbestätigungen eingeholt und diese mit den Konten abgestimmt wurden. Diese Prüfung ist hinsichtlich der städtischen Anforderungen eine durchzuführende Vollständigkeitsprüfung. Bei den verbundenen Unternehmen und den Eigenbetrieben waren die Konten der Stadt mit den vorzulegenden Saldenbestätigungen abzustimmen. Andere Bestätigungen (z. B. über die Debitorenbuchhaltung oder die Vorlage eines Prüfungsberichtes mit Bestätigungsvermerk, bei dem die Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt ausgewiesen sind) können diese Saldenbestätigungen ersetzen.
- Bei dem Aspekt der Inventarisierung handelt es sich um Vorgaben zur Erstellung von Buchungsunterlagen, die grundlegende Bedeutung für die Vermögensbewertung der Stadt haben. Die oftmals vorgetragene Personalknappheit kann nicht als Rechtfertigung dafür anerkannt werden, dass z. T. Inventarisierungsvorschriften nicht eingehalten werden.

- Die Anlagen im Bau (AiB) sind bei früherer, unterjähriger Fertigstellung direkt nach der Fertigstellung und damit zeitnah in die Sachanlagen umzugliedern. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Abschreibungen des jeweiligen Rechnungsjahres. Die Zuordnung der bebuchten Konten wurde im Anlagevermögen u. a. regelmäßig über die Prüfung der Verwendungsnachweise (hier: Bestätigung über die für die Projektförderung erforderliche Vollständigkeit und Kontentrennung) nachvollzogen.

Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen.

- Wir führen neben der begleitenden Prüfung regelmäßige Kassenprüfungen durch. Auf die Berichterstattung wird verwiesen. Sofern Kassendifferenzen im geprüften Jahr entstehen, haben wir bereits in früheren Prüfungen darauf hingewiesen, dass solche Differenzen in den Kassenbeständen immer bis zum **zehnten** Arbeitstag im Folgemonat geklärt sein sollten.

- Sowohl die kreditorischen Debitoren (Überzahlung aus Forderungen; bilanzieller Ausweis als Verbindlichkeiten) als auch die debitorischen Kreditoren (Überzahlung aus Verbindlichkeiten; bilanzieller Ausweis als Forderung) sind regelmäßig zu überprüfen und in sonstige Vermögensgegenstände (Aktivkonto Forderungen) bzw. sonstige Verbindlichkeitskonten (Passivkonto Verbindlichkeiten) umzugliedern, da sich ansonsten das Bild der Vermögenssituation verzerrt. Dies ist stichprobenweise überprüft worden und ergab keine wesentlichen Feststellungen.

- In den Konten der Ergebnisrechnung ist darauf zu achten, dass diese perioden- und kontengenau be- und gebucht werden. In einigen Fachämtern, die dezentrale Buchungsverantwortung haben, ist das Verständnis für die Umstellung auf die kaufmännische Buchführung und damit die sachgerechte Zuordnung der Buchungsvorfälle noch nicht sehr ausgeprägt. Die Kämmerei als Finanzverwaltung, welche auch die Aufgabe hat, die dezentralen Fakturierungen der Fachämter nochmals zu überprüfen, sollte als internes Kontrollinstrument (IKS) diese Aufgabe weiter in der angetroffenen Form umsetzen.

Revisionsamt

Allerdings sind die verantwortlichen Fachämter nochmals darauf hinzuweisen, dass die sorgfältige (Vor-) Bearbeitung der Kontierungsbelege und aller Anlagen, die die Buchung begründen, den Aufwand der durch die Kämmerei durchzuführenden Nacharbeit reduziert, aber auch aus revisorischen Gründen erforderlich ist.

Entsprechend ist besonders auf die formale Korrektheit, deren Überprüfung und darüber hinaus auf die sachgerechte Bezeichnung der Konten, Kostenstellen, Kostenträger, korrekte Periodenabgrenzung und richtigen Betragsangaben zu achten.

Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen.

7.4.2 Verspätete Erstellung des Jahresabschlusses

Die HGO kennt den Begriff des im Jahresabschluss unter Punkt 2.2. (Seite 63) genannten „technischen Jahresabschlusses“ nicht. Folglich ist ein solch interner, vorbereitender Vorgang für die Beurteilung, ob der Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Fristen aufgestellt wurde, unerheblich.

Der Jahresabschluss soll demzufolge gemäß § 112 Abs. 9 HGO vier Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres aufgestellt werden. Der Aufstellungsbeschluss erfolgte für den Jahresabschluss 2018 durch den Magistrat zum **XXX**.

7.5 Prüfung der Anlagen zur Jahresrechnung - § 128 Abs. 1 Nr. 4 HGO

Die dem Jahresabschluss 2018 beizulegenden Anlagen ergeben sich aus § 52 GemHVO.

Danach ist eine Übersicht über das Anlagevermögen zu geben, ausgehend von den gesamten AHK, die Zugänge, Abgänge, Umbuchungen und Zuschreibungen des Haushaltsjahres sowie die Abschreibungen in ihrer gesamten Höhe sowie der Stand des Anlagevermögens zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres gesondert aufzuführen sowie ergänzend die Abschreibungen des Haushaltsjahres. Die Gliederung richtet sich nach § 49 Abs. 3 Nr. 1 in Verbindung mit § 52 Abs. 1 GemHVO.

Diese Anforderungen wurden erfüllt.

Zusätzlich ist eine Verbindlichkeitenübersicht anzufertigen (§ 52 Abs. 2 GemHVO). Anzugeben ist der Gesamtbetrag zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres, die Restlaufzeit unterteilt in Laufzeiten bis einschließlich einem Jahr, über einem Jahr bis einschließlich fünf Jahren und über fünf Jahren. Die Gliederung richtet sich nach § 49 Abs. 4 Nr. 4. GemHVO.

Diese Übersicht liegt vor.

Abschließend sind in einer Übersicht die Rückstellungen der Stadt nachzuweisen. Die Gliederung richtet sich nach § 49 Abs. 4 Nr. 3 in Verbindung mit § 52 Abs. 3 GemHVO; dabei sind mindestens die in § 39 GemHVO genannten Rückstellungen mit dem Gesamtbetrag zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Zuführungen und Auflösungen im Haushaltsjahr anzugeben.

Dieser Anforderung entspricht der Jahresabschluss 2018 ebenfalls.

Ergänzend ist dem Jahresabschluss 2018 eine Aufstellung der Forderungen (Forderungsübersicht) und der Haushaltsausgabereste beigefügt. Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen.

7.6 Prüfung der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage - § 128 Abs. 1 Nr. 5 HGO

Bei diesem Prüfungsgegenstand war zu bewerten, ob wesentliche Mängel bei der Buchführung auftraten, die zur Einschränkung des Abschlussvermerks führen könnten.

Es liegen Erkenntnisse vor, dass die Buchführung und das Belegwesen **nicht** ordnungsgemäß waren und **nicht** den gesetzlichen Vorschriften entsprachen. Hierzu wurden in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen. Auf die Einschränkungen im Abschlussvermerk wird verwiesen.

Einschränkung bedeutet, dass der Ansatz, eine uneingeschränkte und damit umfassende Bestätigung der Übereinstimmung zwischen Buchhaltung und den tatsächlichen Verhältnissen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abzugeben, nicht erreicht werden kann. Um daher diesem Ansatz, der sich aus den Anforderungen sowohl der HGO, aber auch des gemeindlichen Haushaltsrechtes, den festgestellten Grundsätzen ordnungsmäßiger Abschlussprüfungen des IDR und IDW und in analoger Anwendung auch aus dem HGB ableiten lässt, nachzukommen, sind wir bei der Bewertung der Geschäftsvorfälle vom Grundsatz der Wesentlichkeit und auch von der Tatsache, dass die Stadt nunmehr auf eine gewisse Aufstellungs- und Bearbeitungsroutine zurückgreifen kann, ausgegangen.

Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den vorangehenden Prüfungen und der Bewertung des Kontrollumfeldes war die Prüfung risikoorientiert anzulegen. Dies bedeutet, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen Rechnungslegungsvorschriften, die sich auf die Darstellung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Universitätsstadt Giessen wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden sollten. Entsprechend wurde die Prüfungsplanung, die Prüfungsdurchführung und der Mitarbeiterinsatz durch die Identifizierung kritischer und wesentlicher Prüfungsfelder und -ziele festgelegt umgesetzt und die Prüfung des Jahresabschlusses auf wesentliche Positionen, ergänzt um Plausibilitätsprüfungen und Stichproben konzentriert. Hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung in Bezug auf die Buchführung und Inventar ist auf folgende Aspekte hinzuweisen.

Die Universitätsstadt Giessen setzt die die Anwendungssoftware „NewSystemKommunal - Nsk“ der ekom21 ein. Wir haben unter Verweis auf die in diesem Bericht gemachten Ausführungen keine Sachverhalte festgestellt, die uns zu der Annahme veranlassen, dass im Rahmen der softwareunterstützten Rechnungslegung die Richtigkeit der verarbeiteten Daten nicht gewährleistet wäre.

Entsprechend konnten wir **nicht** feststellen, ob die zum Teil noch ausbaufähigen Vorgaben zur Implementierung und Umsetzung des Berechtigungskonzeptes, dessen sukzessive Nachjustierung wir begleiten, auch aktuell beachtet werden.

Unsere Empfehlung nach einer Neufassung des Berechtigungskonzeptes, welches sich am Rechnungsworkflow orientiert und regelmäßig angepasst wird, wurde über Enaio zwischenzeitlich umgesetzt.

Zu den Anforderungen an das Inventar, welches als Ergebnis der Inventur ordnungsgemäß in die Buchhaltung zu übernehmen ist, haben wir in diesem Bericht entsprechende Ausführungen gemacht. Die nach den Verwaltungsvorschriften zu § 35 GemHVO erforderliche Inventuranweisung liegt vor. Die jährliche körperliche Bestandsaufnahme wurde nicht durchgeführt.

Dies ist zulässig, wenn mittels einer ordnungsgemäßen Anlagenbuchhaltung die Fortschreibung der Bestände des Anlagevermögens nachweislich zuverlässig ist und sich aus dem Betriebsablauf zwangsläufig eine ständige Überwachung der wesentlichen Teile dieses Vermögensbereiches ergibt. Die Buchbestände sind in regelmäßigen Abständen (spätestens nach 5 Jahren) mit den tatsächlichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens abzustimmen.

Für den Bereich des Anlagevermögens sind die fortgeschrieben Bestände aufgrund der Bewertungen und die Fortführung bzw. Anpassungen der Abschreibungszeiträume von Relevanz. Die stichprobeweise geprüften Bestände des Anlagevermögens wurden durch Fortschreibung, das heißt durch die Einzelerfassung der Zu- und Abgänge nach Art, Menge und Wert nachgewiesen.

Beim Umlaufvermögen ist die notwendige Wertberichtigung auf Forderungen zu erwähnen. Dem geht zuvor, dass die Überprüfung der tatsächlichen Ermittlung aller Ansprüche der Stadt im städtischen Rechnungswesen zu erfolgen hat. Forderungen sind daher dem Grunde nach vollständig aufzunehmen und nach dem strengen Niederstwertprinzip und Vorsichtsprinzip zu bewerten. Wir sind der Auffassung, dass nur damit die Anforderungen an die Bewertung des Umlaufvermögens erfüllt sind. Auf die zu diesen Sachverhalten getroffenen Prüfungsfeststellungen und die Einschränkungen im Abschlussvermerk wird verwiesen.

Wir kommen unter den genannten Bedingungen zu der Auffassung, dass bei der Vermögensrechnung in einer Gesamtbetrachtung Anhaltspunkte gegeben sind, die eine Einschränkung des Abschluss- bzw. Bestätigungsvermerks in Bezug auf die Übereinstimmung zwischen Buchhaltung und den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr rechtfertigen.

Weiterhin ist festzustellen, dass in der Ergebnisrechnung Sachverhalte vorliegen, die ebenfalls eine Einschränkung des Abschluss- bzw. Bestätigungsvermerks ausschließen.

In der Konsequenz kommen wir zur der Feststellung, dass kein hinreichend sicheres, abschließendes Prüfungsurteil getroffen werden kann. Die Gründe dafür haben wir in diesem Schlussbericht und im Abschlussvermerk dargelegt.

Die **Finanzrechnung** führt zum richtigen Bestand der liquiden Mittel. Die Zuordnung der einzelnen Geschäftsvorfälle auf die richtigen Finanzrechnungskonten ist plausibel. Es ergaben sich **keine Anhaltspunkte zu einer Einschränkung des Abschlussvermerks**. Kommt es bei Prüfungsergebnissen zu einer Einschränkung des Abschlussvermerks (wie in den Jahren 2009-2017), wurde der Magistrat bzw. die Kämmerei in der Vergangenheit mit dem Entlastungsbeschluss der Stadtverordnetenversammlung aufgefordert, die erforderlichen Anpassungen im nächsten noch offenen Jahresabschluss (in diesem Fall: 2018) abzubilden.

Dies ist nicht in jedem Sachverhalt erfolgt, worüber in diesem Schlussbericht Aussagen getroffen wurden.

7.7 Prüfung der zu erstellenden Berichte über die Lage der Gemeinde - § 128 Abs. 1 Nr. 6 HGO

Im Rechenschaftsbericht sind gemäß § 51 GemHVO der Verlauf der Haushaltswirtschaft und die Lage der Stadt unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der stetigen Erfüllung der Aufgaben so darzustellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt wird.

Dabei sind die wesentlichen Ergebnisse des Jahresabschlusses und erhebliche Abweichungen der Jahresergebnisse von den Haushaltsansätzen zu erläutern und eine Bewertung der Abschlussrechnungen vorzunehmen. Ferner sollen auch Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien, Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind, die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken von besonderer Bedeutung (zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben) und wesentliche Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen gemacht werden.

Der Rechenschaftsbericht der Universitätsstadt Gießen zum 31.12.2018 liegt dem Bericht über die Erstellung des Jahresabschlusses zum 31.12.2018 ordnungsgemäß bei. Die Haushaltsabweichungen zw. Ist-Ergebnis und Budget sind detailliert beschrieben.

Aufgrund der Zeitverschiebung zwischen Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichts und Stichtag des Jahresabschlusses ist das Ziel des Rechenschaftsberichts, nämlich eine analysierende Darstellung der derzeitigen und zukünftigen Ziel- und Produktorientierung der Stadt zu vermitteln, schwierig zu erreichen, da die Situation in der Gegenwart meist die Ziele überholt hat. Insoweit stimmen wir mit der Darstellung im Rechenschaftsbericht im Wesentlichen überein.

Der Rechenschaftsbericht beinhaltet jedoch **nicht** alle relevanten Vorgänge mit Haushaltsbezug. Damit steht er **nicht** in Einklang mit dem Jahresabschluss und vermittelt insgesamt **kein** zutreffendes Bild von der Lage der Universitätsstadt Gießen.

7.8 Prüfungen im Rahmen der Aufgabenzuständigkeit - § 131 HGO

7.8.1 Prüfung der Kassenvorgänge und Belege - § 131 Abs. 1 Nr. 2 HGO sowie die Überwachung der Kassen und Kassenprüfungen - § 131 Abs. 1 Nr. 3 HGO

Die Vorgaben nach § 131 Abs. 1 Nr. 3 HGO umfassen die gesetzlich vorgeschriebenen Kassenprüfungen und die dauernde Überwachung der Kassen für das Berichtsjahr 2017.

Die Kämmerei führt die Kassengeschäfte der Stadt. Diesem Sachgebiet sind eine (Not-)Barkasse, sechs Zahlstellen, sechs Handvorschusskassen und zehn Einzahlungskassen zugeordnet. Die unterjährige Überwachung der Kasse und die unvermuteten Kassenprüfungen wurden regelmäßig durchgeführt. Die Prüfung erfolgt nach Stichproben, einbezogen werden alle Arbeitsbereiche und Sachbearbeitungen. Die Prüfung umfasst die Anordnungen vom jeweiligen Prüfungstag, aber auch die Beurteilung von Sachverhalten im Sinne des § 131 Abs. 1 Nr. 2 HGO und damit die Analyse von weiteren Belegen, die der Vorbereitung des Jahresabschlusses dienen. Diese werden i. d. R. bei einer Jahresabschlussprüfung nicht erneut aufgegriffen. Ausnahme hiervon sind Feststellungen, die im Hinblick auf die Relevanz und Werthaltigkeit Anlass dafür bieten. Wiederholungsprüfungen auf Plausibilität und Umsetzung der getroffenen Feststellungen ist der Regelfall sind ebenso Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung wie eine Rückschau auf die Umsetzung der in der letzten Prüfung verabredeten Arbeitsweisen.

Die Kassenbestände wurden mit dem Posten „Liquide Mittel“ und der Finanzrechnung abgestimmt und dienen zur Beurteilung der finanziellen Lage der Stadt. Der Kassenbestand soll einerseits die Kassenliquidität und andererseits die Absicherung von kurzfristigen Verbindlichkeiten sowie die Finanzierung von Vermögen in der Haushaltsplanung sichern. Die Kassenprüfungen und die jeweiligen Feststellungen sind unterjährig dokumentiert und gegenüber dem Magistrat berichtet worden.

7.8.2 Prüfung bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen; hier: Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung - § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO

Zur Einführung des Software-Produktes „eCash21“ der ekom 21, welches ab 2012 im Stadtbüro, dem Standesamt und verschiedenen Verwaltungsstellen eingesetzt werden sollte, war das Revisionsamt eingebunden. Ausgehend vom Testat des Revisionsamtes einer anderen hessischen Sonderstatusstadt wurden gemeinsam mit der ekom21 zu den Funktionen Berechtigungen und Buchungslogik verschiedene Testverfahren durchgeführt. Hierbei wurden die Plausibilitäten in der Systemlandschaft, die Rollenkonzeption und die korrekte Abbildung der Buchungen in „nsk“ analysiert und Korrektur- und Anpassungsvorschläge entwickelt. Die Ergebnisse wurden dokumentiert und sind in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes abgelegt.

Das Verfahren wurde im Anschluss entsprechend angepasst und im Jahr 2013 produktiv gesetzt und im Jahr 2018 in einer Nachschau auf seine Plausibilität nachvollzogen.

7.8.3 Prüfung zur Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit - § 131 Abs. 1 Nr. 5 HGO

Nach § 131 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Nr. 1 HGO war zu prüfen, ob im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben die Verwaltung wirtschaftlich und zweckmäßig gehandelt hat.

Der allgemeine Haushaltsgrundsatz gem. § 92 Abs. 2 HGO schreibt vor, dass die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen ist.

Die Universitätsstadt Giessen hat im Jahre 2009 erstmals einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen der kaufmännischen, doppelten Buchführung aufgestellt. Die in den Vorjahren (bis einschließlich 2008) erzielten Ergebnisse der kameralen Haushaltswirtschaft sind mit den Zahlen der doppelten Buchführung daher in vielen Bereichen nicht vergleichbar.

Wir haben über die Anwendung von revisorischen Kennzahlen bei unserer Prüfung der Umsetzung des Haushaltsplanes Anhaltspunkte gefunden, wonach die Haushaltswirtschaft 2018 in verschiedenen Sachverhalten **nicht immer sparsam und wirtschaftlich** geführt wurde. Darauf haben wir im Rahmen der unterjährigen Prüfungen und in diesem Schlussbericht hingewiesen.

7.8.4 Prüfung der Vorräte und Vermögensgegenstände - § 131 Abs. 2 Nr. 1 HGO

Im Rahmen dieser unterjährigen Prüfungshandlungen werden Stichproben über die Anschaffung, den Verbrauch und den Nachweis der Bestände (z. B. Beschaffung von Kraftstoffen) vorgenommen. Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

7.8.5 Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kassen - § 131 Abs. 2 Nr. 2 HGO

Eine Visakontrolle besteht nicht. Zur Vorbereitung des Jahresabschlusses wurden Unterlagen, Belege und Sachverhalte unterjährig und vor der Zahlbarmachung stichprobenweise überprüft. Prüfungsfeststellungen bei der Belegprüfung im Rahmen der Kassenprüfungen wie z. B. fehlende Anlagen, fehlende Feststellungsvermerke oder fehlender Skontoabzug wurden dokumentiert und zur Korrektur weitergeleitet. Berichtsrelevante Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

7.8.6 Prüfung von Auftragsvergaben und Bautechnische Prüfungen - § 131 Abs. 2 Nr. 3 HGO

Die technische Prüfung ist Bestandteil der kommunalen Rechnungsprüfung. Sie umfasst die Prüfung einzelner Maßnahmen von der Ausschreibung über die Ausführung bis zur Fertigstellung, Abnahme und Abrechnung. Das Revisionsamt der Stadt Gießen führt diese Prüfleistung begleitend durch und hat hierdurch die Möglichkeit, zu Vergabe-, Ausführungs- und Abrechnungsabläufen zeitnah Stellung zu nehmen. Das Aufgabengebiet erstreckt sich auf alle Bereiche der Bauverwaltung.

Die Schwerpunkte der Prüfung liegen in der Anwendung technischer Vorschriften und allgemein anerkannter Regeln der Technik unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit.

- **Vergaben**

Geprüft wurden 296 Vergaben und 39 Erweiterungen mit einer Gesamtsumme von rd. 31,1 Mio. €.

- **Nachtragsleistungen**

Es wurden 42 Nachträge mit einer Gesamtsumme von rd. 680.100 € geprüft.

- **Prüfung von Verwendungsnachweisen**

Es wurden 46 Verwendungsnachweise mit Fördersummen in Höhe von rd. 27,8 Mio. € geprüft.

- **Prüfung von Leistungsverzeichnissen**

Von 296 Vergaben wurden uns vor dem Versand 38 Leistungsverzeichnisse rechtzeitig durch die Ämter vorgelegt. Hierbei ist das Vorgehen der Fachämter unterschiedlich. Eine Nichtvorlage hat zur Folge, dass dort im Anschluss lediglich über Stichproben die entsprechenden Vorgänge nachvollzogen werden können. Die Fachämter wurden übergreifend darauf hingewiesen, dass eine Vorlage vor dem Versand spätere Prüfungsfeststellungen verhindern kann.

Bei den vorgelegten Leistungsverzeichnissen erfolgten Stichproben und kurze Sichtungen. Sofern es Unklarheiten gab, wurden diese umgehend telefonisch mit den Sachbearbeitern geklärt.

- **Städtische Vergabeordnung**

Die städtische Vergabeordnung, auch genannt „Richtlinie zur Vereinfachung von Vergabeverfahren“ erfuhr zuletzt im Jahr 2010 eine Überarbeitung. Die Inhalte haben sich inzwischen zum Teil grundlegend geändert. Insofern sollte eine erneute Überarbeitung der städtischen Vergabeordnung erfolgen und wird hiermit von Seiten des Revisionsamtes empfohlen.

Innerhalb des weiten Aufgabenspektrums im technischen Bereich kommt der Prüfung der Bauvergaben eine herauszuhebende Bedeutung zu. Fehler an dieser Nahtstelle sind nach Auftragsvergabe in der Regel irreparabel. Die beratende Tätigkeit der technischen Prüfer gewinnt dabei immer mehr an Bedeutung. Festgestellte Mängel und Regelverletzungen werden mit den betreffenden Mitarbeitern der Technischen Ämter besprochen und in gravierenden Fällen der Amts (oder Betriebs) -leitung auch schriftlich mitgeteilt.

Neben dem wirtschaftlichen Effekt für die Stadt als Auftraggeber können auch die Bieter darauf vertrauen, dass bei der Wertung der Angebote gleiche Maßstäbe zugrunde gelegt und keine unzulässige Bevorzugung erfolgt oder andere regelwidrige Vergabeentscheidungen getroffen werden.

Nachfolgend haben wir einige Feststellungen aufgelistet, die im Berichtsjahr zu Rückfragen geführt haben bzw. bei denen eine eingeschränkte bzw. keine prüfungsbegleitende Zustimmung erfolgt ist:

- Nachtragsangebote wurden dem Revisionsamt, wie in den vorangegangenen Jahren breits bemängelt, nicht immer zeitnah vorgelegt.
- Bei der Vorlage von Schlussrechnungen fehlten in einzelnen Fällen wichtige Abrechnungsunterlagen (Aufmaße, Stundenlohnzettel usw.).
- Vereinzelt fehlte bei Vorlage der Schlussrechnung das Abnahmeprotokoll oder war unvollständig.
- Falsche oder fehlende Feststellungsvermerke auf den Vorgängen entsprechend der Gemeindegeldverordnung (GemKVO) und den Vergabevorschriften.

- Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass es häufig keine Angabe z. B. die nach der Vergabeordnung vorgegebene Vergabe- oder Bestellscheinnummer im Belegtext gibt. Bei einer systematischen Prüfung kann daher über diese Schnittstelle keine datengetriebene Auswahl von Stichproben erfolgen. Dies erschwert die Analyse von Auffälligkeiten.
- Mündliche Beauftragung von Planungsleistungen vor einigen Monaten oder Jahren, ohne Angebot. Seitdem wurden die Entwürfe ausgearbeitet, Leistungsverzeichnisse erstellt, teilweise baulich ausgeführt und sogar abgerechnet. Die schriftliche Beauftragung sollte erst nach Eingang der Rechnung erfolgen.
- Pauschalierung von Abschlagszahlungen knapp unter der Bestellscheingrenze. Nach einigen Monaten erfolgte die nachträgliche schriftliche Beauftragung per Bestellschein.

Die entsprechenden Empfehlungen zur Anpassung bzw. zur Dokumentation wurden den betroffenen Fachämtern zugestellt bzw. als Stellungnahmen den Vergabeanträgen oder Magistratsvorlagen beigefügt.

Neben dem wirtschaftlichen Effekt für die Stadt als Auftraggeber können auch die Bieter darauf vertrauen, dass bei der Wertung der Angebote gleiche Maßstäbe zugrunde gelegt und keine unzulässige Bevorzugung erfolgt oder andere regelwidrige Vergabeentscheidungen getroffen werden.

7.8.7 Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit - § 131 Abs. 2 Nr. 4 HGO

Konkrete Einzelaufträge i. S. einer Auftragsprüfung wurden in dem Haushaltsjahr 2017 nicht übertragen.

7.8.8 Prüfung der Betätigung - § 131 Abs. 2 Nr. 6 HGO

Durch Beschluss des Magistrats der Stadt Gießen wurde dem Revisionsamt eine „Betätigungsprüfung“ im Sinne von § 131 Abs. 2 Nr. 6 HGO als weitere ständige Aufgabe übertragen. Gegenstand dieser Prüfung ist die Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde beteiligt ist.

Prüfungsgegenstand ist somit nicht das einzelne Unternehmen selbst, sondern die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde. Es soll durch die „Betätigungsprüfung“ u. a. festgestellt werden, ob die Beteiligung der Gemeinde an privatrechtlichen Unternehmen rechtlich zulässig ist, ob die Anteile der Gemeinde ordnungsgemäß verwaltet werden und ob die Vertreter der Gemeinde im Überwachungsorgan ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme im Interesse der Gemeinde genutzt und die Geschäftsführung ausreichend überwacht haben.

Wir haben daher für unsere grundsätzlich stichprobenartige, unterjährige Prüfung die Berichte über die Jahresabschlussprüfungen angefordert.

Sofern sich bei der Durchsicht Feststellungen ergaben, wurden diese in enger Zusammenarbeit mit der Kämmerei (Beteiligungscontrolling) besprochen und entsprechende Ausführungen zur Umsetzung gemacht.

Diese werden in den Arbeitspapieren des Revisionsamtes dokumentiert und im Weg der Prüfungsnachschau nachvollzogen.

7.9 Verwendungsnachweise

Einleitend soll vorangestellt werden, dass Verwendungsnachweise eine zeit- und personalintensive Prüfungsaufgabe des Revisionsamtes sind. Diese ergibt sich unter anderem aus den Vorgaben der Zuwendungsgeber (Land, Bund und EU). So ist z.B. in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-Gk)“ unter Ziffer 7.2 festgelegt:

„Unterhält der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfungseinrichtung, ist von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe ihres Ergebnisses zu bescheinigen.“

Noch weitergehende Anforderungen an die Prüfung stellen die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE), die am 01.07.2008 in Kraft getreten sind und Umfang und Inhalt der geforderten Prüfung dezidiert vorschreiben.

Je nach Umfang des Prüfauftrages nahm die Prüfung der Verwendungsnachweise bis zu mehreren Wochen in Anspruch. Da die Zuwendungsgeber die Zahlung laufender Abschläge für Projekte davon abhängig machen, dass geprüfte Verwendungsnachweise über die vorherige Periode vorliegen, müssen solche Verwendungsnachweise im Revisionsamt vorrangig bearbeitet werden. Das bedeutet, dass bewilligte Auszahlungen an die Universitätsstadt Giessen erst erfolgen, wenn die Prüfung durch die Revision erfolgt ist.

Jedoch werden zunehmend die Bedingungen, unter den die Universitätsstadt Giessen Fördermittel generiert, komplexer. Hier sind es in erster Linie die Förderbedingungen, die erkennen lassen, dass vor allem bei Fristversäumnissen in der Vorlage der Verwendungsnachweise Rückforderungen der geleisteten bzw. gewährten Fördermittel erfolgen werden. Was die finanziellen Risiken durch solche Rückforderungen anbelangt, können diese, ohne auf die jeweiligen Bedingungen einzugehen, die sich aus den Vereinbarungen und Bestimmungen zum Förderbescheid ergeben, bei jeder externen Förderung bis zu 100 % der beantragten Fördersumme liegen.

Diese Ansprüche würden durch den Fördergeber geltend gemacht. Hinzu kommt, dass bei nachgewiesenen Verstößen gegen die entsprechenden Bedingungen bei Rückforderungen zusätzliche Straf- und Zinszahlungen aus nationalem Recht oder EU-Vorschriften möglich sind.

Wenngleich bisher im Zuge einer gewährten Fristverlängerung zur Abgabe des Verwendungsnachweises die beantragten Fördermittel bei Vorliegen der Förderfähigkeit i. d. R. vollständig ausbezahlt wurden, sind hier Veränderungen erkennbar. Fakt ist zum einen, dass zunächst immer 25 % der Fördersumme einbehalten werden, bis die genannten Bedingungen durch den Empfänger erfüllt werden. Weiterhin wird bei entsprechenden Förderungen unter Bezug auf die VV zu § 44 Landeshaushaltsordnung(LHO), Ziffer 8.2.4. dargestellt, dass künftig Zuwendungen um 25 % gekürzt werden, wenn die Frist zur Einreichung des entsprechenden Verwendungsnachweises erstmalig überschritten wird und der Zuwendungsempfänger keinen triftigen Grund zur Fristverlängerung vorgelegt hat. Sollte das nicht rechtzeitig erfolgen, kann sogar die vollständige Widerrufung der Zuwendung erfolgen. Obwohl es hier noch Ausnahmeregelungen gibt, wird deutlich, welche negativen Rechtsfolgen und ökonomischen Risiken eine nicht fristgemäße Vorlage von Verwendungsnachweisen für die Stadt Giessen haben kann.

Weiterhin sind bilanzielle Sachverhalte zu klären und die Abstimmung über die Frage, wer eigentlich der Vertragspartner ist zu dokumentieren. Hier sind ggf. risikobezogene Aussagen zu internen Darlehen zwischen der Stadt, den SWG und dem MWB zu treffen. Sofern es sich z.B. um koordinierte Maßnahmen in Zusammenarbeit mit MWB, SWG und der Stadt handelt, müssen die Finanzierungsstrukturen vor allem bei einer Förderung durch das Land bzw. den Bund klar erkennbar sein. Sollte es z. B. zu Vorfinanzierungen von geförderten Maßnahmen durch die Kooperationspartner kommen, unterliegen die gewährten Zuweisungen/Zuschüsse damit auch der Überprüfung darauf, ob es hierdurch zu verdeckten Subventionierungen oder In-House-Geschäften gekommen sein könnte.

Dies führt zu der Frage, wie EU-Beihilfeverstöße ausgeschlossen werden können. Dies ist durch die Fachämter, aber auch die Kämmerei zu dokumentieren und sicherzustellen.

Da EU-Beihilfen in der kommunalen Praxis häufig vorkommen (u. a. bei Kommunalbürgschaften, bei Grundstücksveräußerungen, bei Infrastrukturmaßnahmen oder bei der Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge), haben wir eine entsprechende Dokumentation der Maßnahmen mit den entsprechenden Risiken im Jahresabschluss/Lagebericht empfohlen (s. Institut der Wirtschaftsprüfer - Prüfungsstandard IDW PS 700 sowie Schlussbericht über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2014 ff.). Weiterhin haben wir die Beachtung des Handbuchs „Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen“ vom Juli 2015 empfohlen.

In diesem Zusammenhang hat die Stadt nach § 104 HGO vor der Übernahme einer Bürgschaft, einer gewährvertraglichen Verpflichtung oder einer ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Verpflichtung eigenverantwortlich zu prüfen, ob es sich bei dem Rechtsgeschäft um eine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, bis 30. November 2009 Artikel 87 des EG-Vertrages) handeln könnte, die nach Artikel 108 AEUV (bis 30. November 2009 Artikel 88 des EG-Vertrages) zu notifizieren wäre. Auf die Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften vom 20. Juni 2008 (ABL. EG 2008/c 155/10) wird weiterhin hingewiesen.

Die geprüften Verwendungsnachweise müssen aus verschiedenen Gesichtspunkten fristgerecht beim Zuwendungsgeber vorliegen, damit die folgenden Auszahlungen ebenfalls fristgerecht erfolgen und der Stadt keine finanziellen Nachteile entstehen. Diese Vorgaben belasten auch die beteiligten Fachämter, deren Aufgabe darin besteht, die umfangreichen und teils sehr detaillierten Verwendungsnachweise zu erstellen und mit allen für die Prüfung erforderlichen Anlagen und Nachweisen dem Revisionsamt zeitnah vorzulegen. Da wir davon ausgehen, dass sich künftig die Fördervorgaben weiter verschärfen, sollte die Universitätsstadt Gießen ein fachamtsübergreifendes, hohes Interesse an einer optimalen Koordinierung des Gesamtprozesses bei Verwendungsnachweisen haben. Die Umsetzung der Empfehlungen werden wir nachvollziehen¹².

¹² Hinweis: Eine entsprechende Kontrolle wird aussagegemäß ab dem Haushaltsjahr 2020 durchgeführt.

7.9.1 Verwendungsnachweise der Geschäftsausgaben der Fraktionen, sonstige Verwendungsnachweise

Fraktionen

Rechtsgrundlage für Zuwendungen an die im Parlament vertretenen Fraktionen stellt § 36a Abs. 4 HGO dar. Darüber hinaus hat der Arbeitskreis „Fraktionszuwendungen“ der hessischen Revisionsämter „Empfehlungen für die bestimmungsgemäße Verwendung von Fraktionszuwendungen“ erstellt, die zu beachten sind. Letztlich hat der Ältestenrat der Stadtverordnetenversammlung in seiner Sitzung vom 19.08.2008 eigene Empfehlungen über die Verwendung der Fraktionsmittel beschlossen.

Im Gegensatz zu anderen Kostenstellen wurde vorliegend eine stichprobenartige Prüfung der Haushaltsmittel durchgeführt. Die Fraktionen haben durch Vorlage eines Verwendungsnachweises (VN) jährlich die korrekte Mittelverwendung nachzuweisen.

Prüfungsergebnis

Neben kleineren Berechnungs- und Übertragungsfehlern und den damit notwendigen Korrekturen haben die Prüfungen der Fraktionsmittel der Jahre 2017 zu keinen berichtsrelevanten Beanstandungen geführt. Es wurde festgestellt, dass die bereitgestellten Mittel für die Arbeit der Fraktionen verausgabt wurden und eine Parteienfinanzierung damit nicht stattgefunden hat.

Zum Ende der Legislaturperiode (2021) wird in enger Abstimmung mit dem Stadtverordnetenbüro eine zusammenfassende Abrechnung der Fraktionsmittel erfolgen.

Über das Ergebnis werden wir entsprechend berichten.

Verwendungsnachweise

Unterjährig prüften wir im Rahmen der begleitenden Prüfung sonstige Verwendungsnachweise u. a. aus den technischen Fachämtern (Vorwiegend: Hoch- und Tiefbau), Kultur, Kindertagesstätten, Jugendförderung, Schulen, Sport- und Wirtschaftsförderung sowie allgemeine Verwaltung. Insgesamt haben wir im Jahr 2018 in diesen Bereichen rd. 125 Verwendungsnachweise mit einem Volumen in Höhe von rd. 19,8 Mio. € überprüft. In verschiedenen Fällen haben wir festgestellt, dass hier z. T. Optimierungsbedarf hinsichtlich Bearbeitungszeit und -qualität besteht.

Darauf haben wir in den geprüften Sachverhalten die jeweilige verantwortlichen Fachämtern hingewiesen, da hierdurch künftig eine noch bessere Abwicklung der Zuschüsse erreicht werden kann.

Darüber hinaus kann bei mangelhafter, verspäteter oder fehlender Nachweisführung in der Konsequenz der Zuschuss ganz oder teilweise zurückgefordert bzw. eine künftige Förderung eingeschränkt werden.

Die Mängel in den Verwendungsnachweisen betrafen u. a. die Barkassendokumentation und -führung, fehlende Sachberichte und Honorarvereinbarungen, eine unbefriedigende Belegführung sowie die fehlerhafte Berechnung von Reisekosten. Diese Hinweise sind dokumentiert. Die Nachschau über die Umsetzung erfolgt durch das Revisionsamt.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise in den **technischen Fachämtern** ist umfangreich und hinsichtlich der Sicherung der gewährten Zuweisungen und Zuschüsse erforderlich. Anzumerken ist, dass sowohl bezogen auf die Größenordnung, als auch deren finanzielle Nachhaltigkeit und Relevanz eine entsprechende Prüferkapazität erforderlich und zur Erfüllung der Aufgaben unabdingbar ist. Aufgrund rechtlicher Vorgaben vor allem im technischen Prüfungsbereich und damit auch der Verwendungsnachweisprüfungen werden sich die Anforderungen an das Revisionsamt noch weiter erhöhen. Insofern hat das Revisionsamt im Berichtszeitraum die Prüfung der Verwendungsnachweise im Wesentlichen über Stichproben in diesem Segment vorgenommen.

Bei den Verwendungsnachweisen großer **Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen** und im Bereich **Jugendförderung** ist es von Bedeutung, dass dort die Vorprüfung ordnungsgemäß erfolgt. Überwiegend konnte die Prüfung zeitnah und effizient durchgeführt werden. Z. T. kam es durch erforderliche Korrekturen und Rückfragen wegen fehlender Unterlagen zu Verzögerungen in der Prüfung.

Im **Schulbereich** sind die Verwendungsnachweise zeitnah vorzulegen, da das Risiko von Rückforderungen besteht, falls die Abrechnung nicht im Rahmen der vorgegebenen Zeiträume erfolgt.

Es ergaben sich keine nennenswerten Feststellungen bei der Zuschussbearbeitung in den Bereichen **Sport, Wirtschaftsförderung** und **allgemeine Verwaltung**.

7.10 Korruptionsprävention

Das Revisionsamt beachtet bei seiner Prüfungsdurchführung u. a. die Anforderungen aus dem Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ des hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 15.12.2008, den Gemeinsamen Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwere Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“ vom 14.11.2007 unter den Vorgaben der Anforderungen der §§ 92 Abs. 2 sowie 131 Abs. 1 Nr. 5 HGO.

In enger Anlehnung daran hat das Revisionsamt darüber hinaus interne Leitlinien zur Korruptionsprävention im Einsatz. Diese beinhalten die Anforderungen, die auch im Zusammenhang mit der 163. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter“¹³ an die kommunalen Rechnungsprüfungs- und Revisionsämter gestellt werden. Auf Basis dieser Anforderungen ist ein Entwurf einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erstellt worden, der in den Geschäftsgang des Magistrates gegeben wurde.

Wir weisen darauf hin, dass wir im Rahmen der unterjährigen Prüfungen das Verfahren des Bestellscheinwesens nur in Stichproben überprüft haben. Die Stichprobenprüfung zeigt ein relativ umfangreiches Volumen der Bestellscheine. Die Bandbreite der angetroffenen Anwendungen ist groß.

Zum einen hat sich das Bestellscheinwesen als Instrument der Haushaltsflexibilität und zur Beschleunigung von Ablaufprozessen bewährt. Hier ist es jedoch gleichwohl erforderlich, bezogen auf die Kontrollverantwortung innerhalb der Fachämter darauf hinzuwirken, dass das 4-Augen-Prinzip in jedem Fall beachtet wird.

Im Wesentlichen haben wir einen sachgerechten Einsatz der Bestellscheinblöcke festgestellt.

¹³ Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung von Körperschaften vom Mai 2013; hier: 163. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter“; Seite 58.ff.

Allerdings wird auch die teilweise Mehrfachausstellung von Bestellscheinen in kleinteiligen Beträgen deutlich, die in Einzelfällen eine - unter der Wesentlichkeitsgrenze liegende - Überschreitung der persönlichen Kompetenzen nach den Regelungen der Auftragsvergabe der Universitätsstadt Giessen nach sich zieht. Hier sollte ungeachtet dessen durch das fachamtsinterne Kontrollsystem darauf geachtet werden, dass keine Bündelung von Bestellscheinen mit dem Ergebnis erfolgt, dadurch die geltenden Vergabevorschriften zu umgehen.

Auch wurden über Bestellscheine beauftragte, fachamtsintern abgeschlossene und danach über die entsprechenden Budgets finanzierte Wartungsverträge, z. B. für Geräte oder Maschinen, festgestellt.

Hier ist - obwohl es sich in jedem Einzelfall um eine vertragliche Zahlungsverpflichtung handelt - kein zentraler Nachweis, z. B. über ein gesamtstädtisches Vertragsmanagement vorhanden. Fraglich könnte in solchen Fällen sein, ob die Dauer der Wartungsverträge in jedem Fall kongruent mit der Nutzung der damit beschafften Geräte oder Maschinen ist und wer die entsprechenden Laufzeiten bzw. Kündigungen von solchen Verträgen überwacht. Nach den uns vorliegenden Unterlagen und erteilten Auskünften konnten wir hierzu keine abschließende Würdigung vornehmen.

Wir werden die erhobenen Sachverhalte den jeweilig zuständigen Fachämtern mit der Bitte um entsprechende Änderung der Verfahren zuleiten. Denn hier sehen wir die Notwendigkeit, die Überprüfung durch die Vorgesetzten im Hinblick auf die Dienst- und Fachaufsicht auszuweiten. Auf diese Sachverhalte kommen wir in den folgenden Prüfungen der Jahresabschlüsse regelmäßig zurück.

Weiterhin ist im Hinblick auf die Umsetzung der Vorschriften nach dem Korruptionserlass des Landes Hessen und den innerhalb der Stadt geltenden Regelungen die Personalrotation und wechselnde Zuständigkeiten im Vergabeverfahren als Instrumente der Korruptionsprävention vorgesehen.

Wir haben bei unseren begleitenden Untersuchungen festgestellt, dass innerhalb der Stadtverwaltung - und hier vor allem in den technischen Fachämtern und weiteren Aufgabenbereichen, in denen Auftragsvergaben erfolgen - die Personalrotation nicht in vollem Umfang erfolgt und auch nicht als umsetzbar gesehen wird. Argument hierfür war in erster Linie, dass der Zeitaufwand und die Kosten für die Einarbeitungszeit anderer Mitarbeiter in neue Zuständigkeitsgebiete den Nutzen der Korruptionsprävention überlagern.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips und die Personalrotation wesentliche Instrumente zur Korruptionsprävention sind. Es bleibt hierzu festzustellen, dass ohne ausreichende, belastbare Informationen darüber, welche negativen Effekte die Nichtbeachtung dieser Anforderungen hatte und wie innerhalb der Stadtverwaltung eine zielführende Umsetzung erfolgen könnte, keine abschließenden Aussagen möglich sind.

Wir werden diese Sachverhalte weiterhin in die Prüfungsplanung des Revisionsamtes integrieren und im Zusammenhang mit der Einführung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erneut aufgreifen. Ab dem Jahr 2016 hat die Universitätsstadt Giessen einen Korruptionsbeauftragten bestellt.

Im geprüften Haushaltsjahr 2018 wollen wir unter Bezug auf das Risiko doloser Handlungen festhalten, dass aufgrund der Versagung des Abschlussvermerks hierzu kein abschließendes Prüfungsurteil abzugeben war.

Teilbereich B

Anhang

Der Anhang zur EB soll in komprimierter Form Informationen über den Stand und die Entwicklung des kommunalen Vermögens bereitstellen. Die entsprechenden Regelungen zum Anhang sind im § 50 GemHVO festgelegt. Gem. Absatz 1 zum § 50 GemHVO ist der Anhang dem Jahresabschluss als Anlage beizufügen.

Diese Vorschriften sind auch für die Erstellung des Jahresabschlusses zu beachten. Im Anhang sind die wesentlichen Posten der Vermögensrechnung und damit der Jahresabschlusses zu erläutern. Im Absatz 2 zum § 50 GemHVO findet sich eine Auflistung der zusätzlich anzugebenden Angaben im Anhang. Exemplarisch sind hier die Angabe der angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden, der Haftungsverhältnisse, die nicht in der Bilanz auszuweisen sind und der Sachverhalte, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können, zu nennen.

Der vorgelegte Anhang zum Jahresabschluss 2018 der Universitätsstadt Giessen enthält **nicht** alle notwendigen Angaben. Er entspricht den gesetzlichen Anforderungen damit **nur zum Teil**.

Auf die entsprechenden Prüfungsfeststellungen in diesem Schlussbericht und den Abschlussvermerk wird verwiesen.

Abschlussvermerk

Wir haben den vorgelegten Jahresabschluss - bestehend aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie Anhang - unter Einbeziehung der Buchführung und den Rechenschaftsbericht der Stadt für das Haushaltsjahr 2018 geprüft.

Die Ermittlung der Datengrundlage, die Buchführung, die Aufstellung des Jahresabschlusses mit Anhang und des Rechenschaftsberichtes liegen nach den haushaltswirtschaftlichen Vorschriften in der Verantwortung des Magistrates. Eine Verpflichtung zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung wird über die Hinweise bzw. Erläuterungen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der hessischen Gemeindeordnung - Sechster Teil (hier: zu § 128 HGO) dokumentiert. Danach erfordert die Prüfung der Abschlüsse mit allen Unterlagen eine Erklärung gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt, dass die Unterlagen vollständig vorgelegt worden sind. Die für den Abschluss und den Lagebericht verantwortlichen gesetzlichen Vertreter haben dem Abschlussprüfer gegenüber ergänzende Erklärungen über Nachweise und Aufklärungen abzugeben, die für eine sorgfältige Prüfung aus Sicht des Abschlussprüfers notwendig sind. Die Erklärungen sind vom Abschlussprüfer auf Kompetenz, Integrität und Verlässlichkeit zu bewerten und im Abschlussvermerk über die Prüfung zu berücksichtigen.

Das Revisionsamt der Universitätsstadt Giessen ist gemäß §§ 128, 131 HGO in Verbindung mit § 59 Abs. 5 GemHVO für die Prüfung des Jahresabschlusses zuständig.

Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage der von uns durchgeführten Prüfung eine Beurteilung des vorgelegten Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichtes unter Einbeziehung der Ermittlungsgrundlagen abzugeben. Wir haben unsere Jahresabschlussprüfung nach §§ 128, 131 HGO vorgenommen. Die Prüfung ist so zu planen und durchzuführen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße, die sich auf die Darstellung des durch den Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und durch den Rechenschaftsbericht vermittelten Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden.

Revisionsamt

Bei der Festlegung der Prüfungshandlungen wurden die Kenntnisse über die Geschäftstätigkeit und über das wirtschaftliche und rechtliche Umfeld der Stadt berücksichtigt. Im Rahmen der stichprobenartig durchgeführten Prüfung wurde der risikoorientierte Prüfungsansatz angewendet. Die Prüfung umfasst die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze und der wesentlichen Einschätzungen des Magistrates sowie die Würdigung der Gesamtdarstellung des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichts. Wir sind der Auffassung, dass unsere Prüfung eine hinreichend sichere Grundlage für unsere Beurteilung bildet.

Es sind keine Unrichtigkeiten und Verstöße (dolose Handlungen) entdeckt worden, die sich auf das durch den Jahresabschluss nebst Anhang vermittelte Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Stadt auswirken.

Die durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30.7.2014 veröffentlichten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellung (und Prüfung) von doppischen Jahresabschlüssen der Kommunen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 (hier: Vereinfachungsregelungen) wurden in Teilen verlängert und auch bei der Aufstellung des vorliegenden Jahresabschlusses 2018 angewendet.

Wir haben hierzu unsere Prüfungshandlungen entsprechend ausgerichtet und die Prüfungsfeststellungen unter Beachtung der angewendeten Vereinfachungsregelungen getroffen.

Sofern sich bei der Prüfung unter Berücksichtigung der Anwendung der Vereinfachungsregelungen, aber auch bei der Prüfung der nicht unter Anwendung dieser Vereinfachungsregelungen erstellten Bestandteile des Jahresabschlusses Gründe ergeben, die zur einer Einschränkung oder Versagung des Abschlussvermerks führen, sind diese zu dokumentieren.

Einschränkungstatbestände beziehen sich auf Mängel bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung bzw. auf Verstöße gegen Ansatz-, Bewertungs- und Ausweisvorschriften. Damit haben die festgestellten Einschränkungstatbestände den Charakter einer wesentlichen Beanstandung gegen (abgrenzbare Teile) des Jahresabschlusses.

Hinsichtlich der revisorischen Bewertung ist es eine Aufgabe des Revisionsamtes, die Prüfungsmaßstäbe festzulegen, darzustellen, wie einzelne Vorgänge bewertet wurden, die wesentlichen, prüfungsrelevanten Sachverhalte zu identifizieren und darüber zielgerichtet zu berichten. Sofern es sich um keine schwerwiegenden Unkorrektheiten handelt, die nicht ins Gewicht fallen, scheidet eine Einschränkung des Abschlussvermerks regelhaft aus.

Werden allerdings eine Vielzahl von Einzelverstößen sowie die nicht vollständige Umsetzung der Empfehlungen vergangener Jahre festgestellt, ist dies durch das Revisionsamt zu bewerten, darüber zu berichten und durch die Stadtverordnetenversammlung zu würdigen.

Hierzu gehört auch die Möglichkeit zur Erteilung eines entsprechenden Prüfungsauftrages nach § 131 Abs. 2 HGO.

Sie kann in Frage kommen, wenn das Revisionsamt im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit Sachverhalte angetroffen hat, die nach seiner Einschätzung einer intensiven Prüfung unterzogen werden sollten und für diese Prüfung ein Auftrag nach § 131 Abs. 2 HGO erforderlich ist.

Entsprechend liegt es in der Verantwortung der Stadtverordnetenversammlung darüber zu befinden, ob unter dem Eindruck der berichteten Sachverhalte ein uneingeschränktes Vertrauensvotum gerechtfertigt ist.

Die Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

- **Ergebnisrechnung und Vermögensrechnung**

Das Revisionsamt hat die Prüfung am 30.12.2020 abgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt war es nicht möglich, belastbare Werte aus der Buchhaltung zu den Kostenersatzleistungen und -erstattungen (Kostenträger 0643010300: unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/Ausländer) zu identifizieren (gebuchter Ertrag > gebuchter Aufwand), die jedoch zur Bezifferung eines konkreten Prüfungsergebnisses erforderlich sind.

Ein höherer Ertrag als Aufwand ist nicht plausibel, da nur erbrachte Leistungen abgerechnet werden können. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass relevante, dem genannten Kostenträger (0643010300) zugehörige Aufwendungen auf andere Kostenträger gebucht wurden oder andere Erträge auf den Kostenträger gebucht wurden.

Bei Auswertung der vorgelegten Prüfungsdokumente wurde deutlich, dass zeitliche Abgrenzungen nicht berücksichtigt werden. Dies führt zu unrichtigen Ausweisungsergebnissen. Die nicht transparente Wertermittlung zwischen Jugendamt und Kämmerei auf der Basis von separat erstellten Excel-Tabellen, in der ermittelte Werte zur Buchung der „noch nicht abgerechneten Leistungen“ nicht stimmen können, führt dazu, dass der entsprechende Kostenträger höhere Erträge als Aufwendungen ausweist.

Das Ergebnis des Geschäftsjahres 2018 ist somit nicht nachvollziehbar.

Auf die hierzu dargestellten Aussagen zum Forderungsmanagement und zum internen Kontrollsystem (IKS) wird mit der Zusatzbemerkung verwiesen, dass die grundsätzlichen Prüfungsfeststellungen der vergangenen Jahre, auch zu den Buchungsverfahren, sich zwar reduzieren, aber noch nicht vollständig an die rechtlichen Vorgaben angepasst wurden.

Revisionsamt

Wir sehen zwar Änderungen, die in der Gesamtheit aber nicht ausreichen, die festgestellten Mängel dauerhaft als ausgeräumt zu bewerten oder die Risiken hinsichtlich der Vollständigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und der Transparenz des Verwaltungshandelns generell abzustellen.

Auf die bereits seit mehreren Jahren aufgezeigten Prüfungsfeststellungen und die dazu durch die Stadtverordnetenversammlung getroffenen Beschlüsse wird verwiesen.

In der Darstellung im Jahresabschluss, aber auch in den dazu vorgelegten Dokumenten und Unterlagen sind somit noch keine hinreichenden Anpassungen erfolgt. Auch die von der Verwaltung mehrfach angekündigten organisatorischen und methodischen Anpassungen sind bisher nur teilweise erfolgt.

So gelingt es z. B. seit geraumer Zeit nicht, eine abgestimmte und plausible Summen- und Saldenliste zeitnah und vor Prüfungsbeginn vorzulegen. Diese stellt eine wesentliche Grundlage zur Erstellung des Jahresabschlusses dar, da über sie ein Abgleich des Ergebnisses mit der Buchhaltung dokumentiert wird. Die vollständige und zeitnahe Abstimmung von Salden zur Erstellung des Jahresabschlusses ist auch gegenüber den Beteiligungen/Verbundenen Unternehmen erforderlich und eine wesentliche Voraussetzung, um überhaupt einen konsolidierten Gesamtabchluss der Universitätsstadt Giessen aufstellen zu können.

Die Abstimmung weist ebenfalls bereits seit Jahren Unstimmigkeiten auf und kann durch das Revisionsamt erst durch wiederholtes Nachfragen untersucht werden, wobei auch die Vorlage von Dokumenten zum Teil erst nach mehreren Aufforderungen und teilweise unvollständig erfolgt.

Beispielhaft soll auf Schriftverkehr mit den Stadtwerken Giessen (SWG) verwiesen werden, der den Arbeitspapieren des Revisionsamtes beiliegt.

Danach ergibt sich aussagegemäß bei der Abstimmung der Salden für 2017 eine Differenz zwischen der Stadt und den Stadtwerken in Höhe von rd. 1,4 Mio. €.

Revisionsamt

Hierbei wird das bereits zu verschiedenen anderen Sachverhalten (u. a. Kostenersatzleistungen umA) aufgezeigte, fehlerhafte Buchungsverfahren der Stadt („Ist=Soll“) auch extern problematisiert, indem die SWG darauf aufmerksam machen, dass *„...bei Ihnen 2017 Rechnungen erst in 2018 verbucht und bei uns bereits in 2017 verbucht worden sind...“*.

Wir haben die in diesem Schlussbericht, aber auch in unseren Management-Lettern sowie den in den jeweiligen Schlussberichten der letzten Jahre dargestellten Prüfungsfeststellungen sorgfältig erhoben. Dabei haben wir im Hinblick auf die für ein abschließendes Prüfungsurteil erforderliche Beurteilung einer qualitativen und quantitativen Wesentlichkeit von Prüfungsfeststellungen auch zu entscheiden, ob für diesen Schlussbericht 2018 Einschränkungen des Prüfungsurteils bzw. eine (teilweise) Versagung des Abschlussvermerkes in Frage kommen.

Bei unseren Prüfungen stellen wir im Zuge der Rückschau sowie den aktuellen Erkenntnissen zunehmend Prüfungshemmnisse fest, über die wir zu berichten haben. Hierzu gehört auch eine schleppende Kommunikation und eine nicht plausible Dokumentation über durch die Prüfung angeforderte Sachverhalte.

Auch sehen wir es bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2018 und auch im Hinblick auf die bereits vorliegenden Erkenntnisse zu den Folgejahren bis 2019 zunehmend das Problem, dass über Jahre fortgesetzte Mängel sich dazu verdichtet haben, dass sich kein mit hinreichender Sicherheit beurteilungsfähiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zeigt.

Die sich z. T. wiederholenden Prüfungsfeststellungen machen es erforderlich, nochmals mit Nachdruck auf die damit verbundenen Risiken der Stadt aufmerksam zu machen.

Das Revisionsamt hat die Prüfungsergebnisse schon in der Vergangenheit klar und systematisch erhoben und dokumentiert sowie gegenüber den Gremien darüber berichtet. Die im Zuge dieser Berichterstattung durch die Verwaltung zugesicherten Verbesserungen mit einer Erhöhung der organisatorischen und methodischen Klarheit und Transparenz in der Aufgabenstruktur, aber auch den Arbeitsprozessen sind noch nicht ausreichend implementiert.

Revisionsamt

Sie werden nach unserer Beurteilung aber auch nicht ausreichend durch den Magistrat eingefordert, obwohl gerade dadurch eine bessere Steuerung der Verwaltung und eine Reduzierung von Risiken der Stadt erreicht werden könnten. Vor allem die Behebung der im Zuge der Flüchtlingskrise aufgezeigten Mängel - sowohl im Forderungsmanagement, in der Buchhaltung sowie auch im IKS - sollten vor dem Hintergrund der durchaus vorhandenen Möglichkeit einer ähnlichen Situation in den kommenden Jahren angegangen werden.

Hierzu ist beispielhaft nochmals auf einen Sachverhalt zu verweisen, der nach unserer Auffassung das System von vermeintlichen Unzuständigkeiten, aber auch fehlender Transparenz und IKS, verdeutlicht.

So wurde im Abrechnungsverfahren bezüglich der Unterbringung umA zwischen der Stadt Gießen und der Caritas (St. Stephanus-Heim) eine vertragliche Vereinbarung geschlossen. Danach hätte im Anschluss an die Abschlagszahlungen der Stadt Gießen eine Spitzabrechnung erfolgen müssen, bei der Rückerstattungen bzw. eine Verrechnung der möglicherweise zuviel an die Caritas geleisteten Zahlungen gegengerechnet werden sollten.

Das Verfahren scheiterte jedoch bereits daran, dass die Zahlungen der Stadt weder sachgerecht in der Buchhaltung nachgewiesen sind, noch die Abstimmung zwischen den in Prosoz 14Plus vorhandenen Daten mit der Buchhaltung erfolgte. Laut der Buchhaltung der Stadt wurden weiterhin unterschiedliche Beträge an die Caritas ausgezahlt (**2017**: 4,2 Mio. €, **2018**: 3,15 Mio. €; **2019**: 2,5 Mio. €; **2020**: 1,5 Mio. €), obwohl in den Gesprächen zum Ergebnis der Prüfung zwischen der Kämmerei und dem Revisionsamt nachdrücklich auf die Einstellung weiterer Abschlagszahlungen hingewiesen wurde, bis die Abrechnungsproblematik geklärt wäre.

Es kann daher folglich bislang nicht bestätigt werden, ob bzw. in welcher Höhe es zu Überzahlungen der Stadt oder möglicherweise auch Rückerstattungen an die Stadt gekommen ist.

Revisionsamt

Auch der Ausblick auf die im Zuge der Coronakrise zuletzt durch die Verwaltung selbst formulierten Risiken hinsichtlich des Haushaltsausgleiches, eines perspektivisch sinkenden Steueraufkommens, der damit verbundenen erhöhten Kreditlinie und eines ausgeweiteten Liquiditätsbedarfes sollten Anlass sein, geeignete Steuerungsmechanismen im Forderungsmanagement der Stadt zu etablieren.

Hierzu gehört es, zum Schutz der Beschäftigten und der Bürgerinnen und Bürger vor Risiken wie z. B. fehlenden oder unvollständigen internen Kontrollen oder einer nicht vollständigen Buchhaltung und Bilanzierung eine Strategie zu formulieren, die einen Beitrag zur Reduzierung von Prüfungsfeststellungen bei einer späteren Nachprüfung - gleich ob durch interne wie externe Prüfungsinstitutionen - leisten könnte. Daher werden wir in den kommenden Prüfungsjahren besonders die methodischen und auch die organisatorischen Veränderungen beurteilen, um auch hierzu ein sachgerechtes Prüfungsurteil zu entwickeln.

Unter Bezug auf die Prüfungsergebnisse kommt das Revisionsamt zu der Beurteilung, dass aufgrund fortgesetzter, schwerwiegender formeller und materieller Verstöße, einer unvollständigen Buchhaltung und Bilanzierung, eines in wesentlichen Teilen nicht integren IKS sowie diverser Prüfungshemmnisse kein eingeschränkter Abschlussvermerk möglich ist.

Das Revisionsamtes stellt fest, dass unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und den eingeräumten Wahlrechten und Vereinfachungen der Jahresabschluss 2018, sein Anhang und der Rechenschaftsbericht kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes, hinreichend sicheres Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Universitätsstadt Giessen vermitteln.

Dies führt zu dem Ergebnis, dass der Jahresabschluss 2018, sein Anhang und der Rechenschaftsbericht nach Auffassung durch das Revisionsamt nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, was zusammenfassend einen Versagungsvermerk für das Prüfungsjahr 2018 rechtfertigt.

Es liegen folgende Versagungsstatbestände vor:

- **Buchführung:** Es bestehen fortgesetzte, wesentliche Mängel, wie z. B. unvollständige Erfassung von wichtigen Geschäftsvorfällen bzw. Unmöglichkeit einer sicheren Beurteilung wegen fehlender Beweiskraft, was einen Versagungsvermerk rechtfertigt.
- **Gliederungsvorschriften:** Weil die Klarheit und Übersichtlichkeit des Jahresabschlusses insbesondere bei mehreren, jahresübergreifenden Verstößen insgesamt nicht mehr gegeben sind, ist ein Versagungsvermerk anzubringen.
- **Ansatz- und Bewertungsvorschriften:** Da die Aufstellung des Jahresabschlusses unter dem Gesichtspunkt der Transparenz, Vollständigkeit und Übersichtlichkeit erfolgt, obwohl seit mehreren Jahren Vorkommnisse von besonderer Bedeutung vorliegen, die dem entgegenstehen, ist ein Versagungsvermerk zu formulieren.
- **Anhang:** Ein unvollständiger oder fehlerhafter Anhang ist danach zu gewichten, ob die mangelhaften Angaben noch ein positives Gesamturteil ermöglichen. Ein Versagungsvermerk ist auszustellen, da keine positive Aussage zur Generalnorm mehr abgegeben werden kann.
- **Rechenschafts-/Lagebericht:** Der Rechenschafts-/Lagebericht stellt einen wesentlichen Teil der Berichterstattung insbesondere über künftige Risiken dar. Da der Rechenschafts-/Lagebericht in wesentlichen Teilen nicht aussagefähig bzw. unvollständig ist, wird ein Versagungsvermerk ausgesprochen.
- **Vollständigkeitserklärung:** Eine Verpflichtung zur Abgabe der Vollständigkeitserklärung wird über die Hinweise bzw. Erläuterungen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der hessischen Gemeindeordnung - Sechster Teil (hier: zu § 128 HGO) dokumentiert. Da trotz fortgesetzter Aufforderung seit längerem keine Vollständigkeitserklärung der gesetzlichen Vertreter gegenüber dem Abschlussprüfer abgegeben wird, mit der sie ihre Gesamtverantwortung für die Rechnungslegung dokumentieren, ist ein Versagungsvermerk zu erteilen.

Revisionsamt

Der Schlussbericht des Revisionsamtes der Universitätsstadt Giessen ist der Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Giessen zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. Die Berichte sind öffentlich bekannt zu machen.

Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss ist der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Giessen, den

Der Leiter des Revisionsamtes
der Universitätsstadt Giessen

H. Martin Lein

Der Prüfungsbeauftragte

Siegfried Schmucker-Auth



Revisionsamt
